

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

EVELINE RIBEIRO DOS SANTOS

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO**

Brasília

2014

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

EVELINE RIBEIRO DOS SANTOS

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial
para obtenção do grau Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Brasília
2014

EVELINE RIBEIRO DOS SANTOS

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do grau Bacharel em Ciência Política e apresentado a seguinte banca examinadora:

PROFESSOR DENILSON BANDEIRA COÊLHO

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR LUCIO REMUZAT RENNÓ JUNIOR

(Universidade de Brasília)

Brasília

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à espiritualidade, que me guia e orienta todos os dias.

Aos meus pais, Wildson e Marcia Santos, meus primeiros mestres e minha inspiração para a vida adulta, pelo carinho e incentivo em todos os momentos da minha vida, pelo investimento em minha formação profissional e acadêmica, e principalmente, pela formação dos meus valores.

Aos meus irmãos, Viviane e Cristiano Santos, meus exemplos de autenticidade, pelo apoio, amizade e paciência de todos os dias.

Aos meus avós, João Aleixo Santos, Elita Santos, Olívio Ribeiro e Santina Ribeiro, pelo carinho e sabedoria compartilhados ao longo dos anos.

Aos meus tios, Wilton Santos, Erci Ribeiro, Alda Ribeiro e Vanda Ribeiro, pela força e conselhos de tantos anos.

À família que eu escolhi para mim, meus amigos de longa data, Érica Rodrigues, Felipe Diniz, Camila Mayrink e Nathália Genú, por me apoiarem em todas as minhas escolhas e pelo companheirismo nos diversos momentos da minha vida.

Agradeço também a todos que conheci no (ou por meio do) Ipea pelos aprendizados, em especial ao Victor Chagas, pela confiança inicial no meu trabalho, e ao meu chefe, Roberto Pires, pelo incentivo, conselhos e compartilhar de conhecimentos.

A todos os professores do Ipol pelos importantes ensinamentos, e ao professor Denilson Bandeira, pelas orientações.

Aos meus colegas do curso de Ciência Política pela troca de informações, em especial à Letícia Medeiros, Gabriela Silva, Gabriela Sarkis e Tayrine Santos pela amizade e apoio.

A todas as outras pessoas que, de forma direta ou indireta, participaram desse processo e que eu, com certeza de forma injusta, não mencionei acima.

RESUMO

O Tribunal de Contas da União (TCU), como instituição responsável pelo controle externo no âmbito federal do Estado brasileiro, é um órgão fundamental para a democracia do país, tendo em vista a recente expansão de suas funções, principalmente no que concerne ao seu papel no processo de políticas públicas. Sendo assim, o presente trabalho visa avaliar se o TCU age de maneira a contribuir ou a criar obstáculos ao processo de políticas públicas. Com este intuito, esta monografia realiza uma análise da atuação do TCU durante a implementação do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), programa carro chefe do governo federal por fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento. Essa análise é feita em duas frentes: análise de desempenho e análise de resultados, sendo realizada por meio da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Visando apreender melhor a análise, o presente trabalho trata do surgimento e evolução do Tribunal de Contas da União, bem como do seu funcionamento e estrutura organizacional, ressaltando os tipos de auditorias executadas por este órgão. Ademais, é feita uma revisão de literatura acerca de como os estudiosos abordam a relação entre controle e gestão, apresentando duas visões opostas entre si: uma que defende que o controle forma uma barreira ao processo de políticas públicas e outra que sustenta que a atuação dos órgãos de controle contribui positivamente para o processo de políticas públicas. Além da apresentação do TCU, esta pesquisa traz também a história e o desenho atual do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Por fim, o trabalho demonstra que a atuação do Tribunal de Contas da União não tem gerado obstáculos à implementação do PISF mas, pelo contrário, tem atuado de maneira a contribuir com o seu desempenho e os seus resultados.

Palavras-chave: Controle Externo, Instituições de Controle, Tribunal de Contas da União, Políticas Públicas, Projeto de Integração do Rio São Francisco.

ABSTRACT

The Brazilian federal control institution, *Tribunal de Contas da União (TCU)*, is a central entity to the democratic regime of the country, especially when considering the recent expansion of its functions regarding public policies process. In this way, this paper aims to evaluate if the *TCU* acts in a way to create obstacles or to contribute to the public policies process. To achieve this purpose, this study analyzes *TCU*'s actions during the implementation of the Project of Integration of the River San Francisco (*Projeto de Integração do Rio São Francisco*), a main Brazilian federal government program. The analysis is in two perspectives: a performance analysis and a result analysis and its done by a bibliographical research and a documentary research. Aiming to comprehend the analysis, this paper addresses the emergence and the development of *TCU*, as well as its structure and means of operation, emphasizing the types of auditorship implemented by the *Tribunal de Contas da União*. Furthermore, this study revises the literature, presenting two different views about the dilemma between the bureaucratic oversight and the control institutions: one defends that control institutions forms a barrier to the public policies process and the other advocates that control institutions contributes positively to the public policies process. This paper also considers the history and the current design of the Project of Integration of the River San Francisco. Lastly, the work demonstrates that *TCU*'s actions has not created obstacles to the implementation of the River San Francisco Project and, on the contrary, the *Tribunal de Contas da União* is acting in a way to contribute to the performance and the results of the Project.

Keywords: Bureaucratic Oversight, Control Institutions, *Tribunal de Contas da União*, Public Policies, *Projeto de Integração do Rio São Francisco*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Diagrama Sistema de Controles.....	33
Quadro 1 – Lista de atribuições do Tribunal de Contas da União a partir da Constituição Federal de 1988.....	22
Quadro 2 – Principais momentos críticos do PISF nos governos Lula e Dilma.....	49
Tabela 1 – Resumo das metas do PISF.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas

CBHSF – Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco

CGU – Controladoria-Geral da União

CNRH – Conselho Nacional dos Recursos Hídricos

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

HUs – Hospitais Universitários

IGP – Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LI – Licença de Instalação

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MIN – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPU – Ministério Público da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PISF – Projeto de Integração do Rio São Francisco

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

Prevfogo – Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais

PT – Partido dos Trabalhadores

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: HISTÓRIA E FUNÇÃO POLÍTICO- INSTITUCIONAL.....	15
1.1 Instituições de controle no mundo: breve histórico.....	15
1.2 Surgimento e evolução do Tribunal de Contas da União.....	16
1.2.1 Proclamação da República.....	16
1.2.2 Constituição de 1934 e Constituição de 1937.....	18
1.2.3 Constituição de 1946.....	18
1.2.4 Regime Militar.....	19
1.2.5 Constituição de 1988.....	20
1.3 Estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas da União.....	23
1.3.1 Organização do TCU.....	24
1.3.2 Atribuições do TCU.....	24
1.3.3 Funções do TCU.....	26
1.4 Auditorias do Tribunal de Contas da União.....	27
2 CONTROLE INSTITUCIONAL DO ESTADO.....	31
2.1 Accountability.....	31
2.2 Sistema de controles: principais definições.....	32
2.3 Controle <i>versus</i> gestão: a relação entre o TCU e as políticas públicas.....	35
2.3.1 Controle como obstáculo ao processo de políticas públicas.....	36
2.3.2 Controle como contribuição ao processo de políticas públicas.....	40
3 PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL.....	44
3.1 Breve histórico e descrição do projeto atual.....	44
3.1.1 Do Império ao Estado Novo.....	44
3.1.2 Do Regime Militar ao Governo FHC.....	45
3.1.3 Do Governo Lula ao Governo Dilma.....	47
3.1.4 Projeto nos dias atuais.....	50
3.2 Importância do projeto.....	51

4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL.....	54
4.1 Análise de desempenho.....	55
4.2 Análise de resultado.....	59
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 62
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 64

INTRODUÇÃO

A preocupação com o sistema de controles no Brasil volta-se para dois aspectos principais: o seu papel no combate à corrupção e, mais recentemente, a sua relação com os programas de governo. Este trabalho foca na segunda problemática, a qual ainda é uma temática pouco explorada na Ciência Política – os trabalhos nesse campo são mais encontrados nas áreas da Administração e do Direito. Contudo, considera-se que essa é uma temática fundamental para a Ciência Política por dois motivos principais. Em primeiro lugar, o sistema de controles de um país é um pilar fundamental para a manutenção do Estado democrático de direito por ele contribuir para as funções de *checks and balances* do país. Em segundo lugar, é inegável o poder que os órgãos de controle detêm hoje no Brasil, fator decorrente da sua autonomia com relação aos poderes do Estado e também do recente fortalecimento institucional desses órgãos.

Com relação ao Estado democrático de direito, pode-se afirmar que existem três principais características que o definem: a primeira é que o governo emana da vontade popular, a segunda é que deve haver prestação de contas dos governantes aos governados e a terceira é que o Estado é regido por regras que limitam a sua atuação e dão direitos aos cidadãos. É possível perceber, a partir dessas características, que a dimensão do controle está presente na própria ideia de um Estado democrático, pois para garantir que os governantes pautarão as suas ações pelo melhor interesse dos governados é fundamental haver instrumentos efetivos de controle. Assim, o controle é uma parte do processo mais amplo de responsabilização dos governantes (*accountability*).

A responsabilização dos governantes, por sua vez, pode ocorrer de várias maneiras. A principal, e a mais debatida na Ciência Política, é o controle político da burocracia. Esta forma de controle remete à discussão centenária da divisão de funções entre políticos e burocratas, na qual, em sua versão clássica, os burocratas prestam contas aos políticos eleitos, os quais respondem aos cidadãos. Outra forma de controle refere-se ao conjunto de instituições de controle intraestatal – chamado de *checks and balances* – que permite o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização dos governantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. Uma terceira forma de controle é o dos governados sobre os governantes, que pode se dar por meio das eleições ou de formas mais diretas de participação social. De maneira resumida, pode-se dizer então que existem três grandes formas de se exercer o controle das ações estatais em um Estado democrático: o controle político, o controle institucional e o controle social. Essas três formas de controle têm aumentado no mundo e no Brasil, tendo em vista a sua importância para a consolidação da democracia de um país, como colocado acima.

O foco desta monografia se encontra no controle institucional das próprias instituições do Estado, isto é, no sistema de *checks and balances* do Brasil.

A ideia de *checks and balances* é relativamente antiga na Ciência Política, sendo trazida por autores clássicos como Montesquieu e os Federalistas, e ela remete aos mecanismos de pesos e contrapesos do Estado, de modo que um poder seja capaz de controlar o outro. O sistema de *checks and balances* de um país é importante porque ele faz referência a uma questão central da democracia: entende-se que não basta que um regime democrático adote somente o princípio da maioria como regra para a tomada de decisão e formação de autoridade, é fundamental que o regime estabeleça também um sistema institucional de separação e controles recíprocos, de modo que cada poder não ultrapasse os limites que lhes foram fixados. O próprio Madison (1961) reforça essa ideia, como pode ser visto na passagem a seguir:

Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens –, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares (HAMILTON; MADISON; JAY, 1961, p. 273).

Sendo assim, o sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) de determinado país democrático pode se dar de duas formas, sendo que essas duas estão presentes no Brasil. A primeira é a fiscalização mútua entre os três poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a segunda diz respeito à existência de agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, tais como os tribunais de contas e o Ministério Público. O foco desta monografia recai sobre a segunda forma do sistema de *checks and balances* do país. Com relação ao sistema de controles brasileiro, são três pilares importantes desse sistema: controle interno, externo e social. O enfoque do trabalho se dá no controle externo, mais especificamente na atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), a instituição responsável pelo controle externo no âmbito federal do Estado brasileiro.

O TCU é um órgão muito importante para a democracia brasileira pelas funções que desempenha, que são: fiscalização de outros órgãos do governo, prestação de contas às outras instituições do Estado e da sociedade (função consultiva), geração de informações valiosas para o governo e para os cidadãos, julgamento das contas dos entes cabíveis, elaboração de sanções às ações consideradas delituosas, expedição de normas, apreensão de denúncias de qualquer ator (estatal ou social) e de recomendações de providências para outras instituições. A expansão das atribuições do Tribunal de Contas da União se deu no período recente da democracia

brasileira e isso teve fortes consequências para o sistema político-institucional brasileiro. Pode-se dizer que um dos principais efeitos dessa expansão foi a constituição de um desafio central para a democracia brasileira: o equilíbrio entre o controle da atuação do Estado e o aumento da capacidade de ação e resolução de problemas por parte das burocracias estatais. A questão que se coloca é que se, por um lado, o controle sobre os agentes burocráticos, os quais são encarregados de implementar políticas públicas e decisões políticas, fortalece o sistema de *checks and balances* do país, por outro, o excesso de controles limita a criatividade e a capacidade de execução desses agentes em processos de tomada de decisão importantes para o bem estar social.

Nesse sentido, o tema desta monografia é o papel do TCU no processo de políticas públicas, papel que ele começou a desempenhar somente a partir da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, considerando o dilema explicitado acima, o objetivo geral deste trabalho é avaliar se o Tribunal de Contas age de maneira a contribuir ou a criar obstáculos ao processo de políticas públicas. Para cumprir com esse objetivo, a monografia analisará o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), o qual é um programa carro chefe do governo federal por fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por esse motivo, há uma pressão por rapidez e urgência para o programa apresentar elevadas taxas de crescimento ao mesmo tempo em que, a partir da lei nº 11.578 de 2007, os órgãos de controle têm a função de fiscalizar e monitorar os recursos do PAC, o que também inclui o PISF. Devido a essas características, acredita-se que esse programa constitui caso interessante para a análise do dilema entre gestão e controle. Assim, a pergunta que esta pesquisa visa responder é: *o TCU atuou como obstáculo ou como contribuinte do Projeto de Integração do Rio São Francisco?*

Quanto à metodologia utilizada para responder a essa pergunta, esta monografia se enquadra como um estudo qualitativo de natureza exploratória do tipo estudo de caso, sendo que os procedimentos utilizados para coleta de dados são a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar uma “visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 1999, p. 43). Esse método foi escolhido tendo em vista o tema desta monografia que, tal como colocado acima, ainda é pouco explorado em pesquisas sociais, fato que dificulta a formulação de hipóteses mais precisas sobre o assunto. Assim, é importante colocar aqui que este trabalho não tem o intuito de chegar a conclusões definitivas sobre o tema escolhido, mas sim de servir de base para futuros trabalhos, ao esclarecer problemas e hipóteses sobre o assunto.

Além disso, este trabalho monográfico se enquadra em um estudo empírico do tipo estudo de caso. O estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo de um ou de poucos objetos, de modo a permitir o conhecimento amplo e detalhado dos objetos de estudo (GIL, 1999). Dessa forma, o estudo de caso foi considerado adequado para este trabalho tendo em vista que ele possibilita a descrição da situação e do contexto de determinado fenômeno, sendo, no caso desta monografia, a análise da atuação do TCU no Projeto de Integração do Rio São Francisco.

Com relação ao procedimento de coleta de dados, este trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Esses dois procedimentos técnicos são bem similares entre si, pois ambos utilizam as chamadas fontes de “papel” – isto é, material já elaborado previamente – e o que os diferencia é a natureza das fontes. No caso da pesquisa bibliográfica, o material analisado são principalmente livros e artigos científicos, enquanto que no caso da pesquisa documental, o material utilizado é aquele que ainda não recebeu (ou recebeu pouco) tratamento analítico, tais como documentos oficiais, reportagens de jornal, relatórios etc. As vantagens da utilização das fontes de “papel”, elencadas por Gil (1999; 2002), são: essas fontes constituem fonte rica e estável de dados; elas muitas vezes são capazes de proporcionar ao pesquisador dados suficientemente ricos que evitam perda de tempo com levantamentos em campo; permitem fazer um compilado dos estudos anteriores sobre o tema; possibilitam a investigação de processos de mudança social e cultural; permitem a cobertura de uma gama de fenômenos mais ampla do que os levantamentos feitos diretamente; a obtenção de dados é de baixo custo e não exige contato com os sujeitos da pesquisa, o que é vantajoso porque em muitos casos o contato com os sujeitos é difícil, custoso ou até impossível.

Assim, a pesquisa bibliográfica da seção analítica desta monografia se baseia em dois artigos científicos, são eles: o artigo de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) denominado “Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto São Francisco” e o artigo de Pires e Gomide (2014) chamado “Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento”. Já a pesquisa documental do capítulo de análise é feita com base em dois relatórios do TCU: o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012 e o Relatório Anual de Atividades – 2013.

Por fim, a presente monografia está dividida em quatro capítulos: o primeiro trata do Tribunal de Contas da União, apontando o seu desenvolvimento institucional ao longo da história brasileira bem como as suas funções e atribuições atuais. O segundo capítulo diz respeito ao referencial teórico do trabalho, explicando os principais conceitos para a

compreensão da monografia, além de fazer uma revisão de literatura a respeito de como os teóricos das instituições de controle examinam a dinâmica entre controle e políticas públicas. Aqui, são apresentadas duas abordagens: dos que acreditam que os órgãos de controle são um entrave ao funcionamento dos programas de governo e dos que defendem que os órgãos de controle contribuem para aumentar a qualidade das políticas públicas. O terceiro capítulo descreve o Projeto de Integração do Rio São Francisco, relatando a sua trajetória ao longo da história brasileira e descrevendo os pilares do projeto atual. Além disso, neste capítulo, trata-se também da importância do PISF e justifica-se a sua escolha para ser analisado neste trabalho. Por fim, o quarto capítulo contém a análise da atuação do TCU no Projeto de Integração do Rio São Francisco. O objetivo deste capítulo é responder a pergunta de pesquisa apresentada acima.

1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: HISTÓRIA E FUNÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Este capítulo tem o intuito de descrever o Tribunal de Contas da União e ela está dividida em quatro seções. A primeira trata do histórico das instituições de controle no mundo, a segunda versa sobre a evolução institucional do TCU no Brasil, a terceira aponta a organização, as atribuições e as funções atuais do TCU e a quarta elenca os tipos de auditoria realizadas pelo órgão. Assim, ter-se-á uma ideia sobre a trajetória institucional deste órgão de controle e também sobre as formas pelas quais o Tribunal de Contas da União exerce o seu controle sobre a administração pública brasileira.

1.1 Instituições de controle no mundo: breve histórico

Pode-se afirmar que existem registros da existência de instâncias de controle desde a Antiguidade: “em Atenas, por exemplo, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta de dez *logistas*. Em Roma, o Senado, fiscalizava a utilização dos recursos do Tesouro” (MOURA, 2009, p. 13). Contudo, estudiosos dos tribunais de contas afirmam que foi somente com o surgimento do Estado Moderno que foi possível o desenvolvimento de órgãos autônomos e especializados no controle do uso de recursos públicos pelos governantes.

Historicamente, o primeiro país a instaurar uma corte de contas, ainda no século XIV, foi a Espanha. No período de 1714 a 1862, Prússia, Áustria, Bélgica, Portugal e Itália instituíram seus Tribunais de Contas. Em 1866, na Inglaterra surgiu outro modelo de controle da administração pública, com a criação das figuras do Controlador e Auditor-Geral (MOURA, 2009). Assim, é possível perceber que desse processo histórico surgiram dois modelos de instituições de controle de contas públicas: a corte de contas (tribunais de contas) e as auditorias-gerais (TEIXEIRA, 2010).

Esses dois modelos possuem algumas diferenças importantes de caráter institucional. A primeira delas, segundo Teixeira (2010), é que nos tribunais de contas todas as decisões originam-se da reunião dos seus dirigentes, tanto em termos de gestão e planejamento dos rumos do órgão quanto em termos de apreciação das contas. No caso das auditorias, “o auditor-geral responde pela instituição em todos os aspectos, inclusive, no que se refere às decisões sobre a apreciação de contas” (TEIXEIRA, 2010, p. 421). A segunda diferença importante diz respeito à posição institucional dos dois órgãos. Os tribunais de contas, em sua maioria, não

estão vinculados a nenhum poder do Estado ou então são considerados órgãos auxiliares do poder Legislativo¹, mas sem estarem submetidos a ele. Já as auditorias, por sua vez, ainda que sejam consideradas independentes, podem estar vinculadas ao Legislativo ou ao Executivo. Contudo, no geral, as auditorias gerais respondem quase exclusivamente às demandas apresentadas pelo Legislativo (TEIXEIRA, 2010).

Assim, percebe-se que a Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política, tais como Austrália, Canadá, Estados Unidos e Israel, adotaram o sistema das auditorias gerais. Os exemplos mais conhecidos desse modelo são o *National Audit Office*, inglês, e o *General Accounting Office*, norte-americano, o qual é chefiado por um *general controller* nomeado pelo chefe do Executivo e referendado pelo Senado para um mandato de 15 anos não-renovável (TEIXEIRA, 2010; PESSANHA, 2003). O Brasil, por sua vez, devido à forte influência ibérica que recebeu, adotou o modelo da corte de contas, criando, assim, o Tribunal de Contas da União.

1.2 Surgimento e evolução do Tribunal de Contas da União

O TCU sobreviveu a diversas transformações políticas durante a história brasileira. O órgão teve, em alguns momentos, suas atividades restringidas – principalmente nos períodos autoritários – e em outros, recuperou antigas atribuições bem como assumiu novas (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Dessa forma, as principais transformações sofridas pelo Tribunal de Contas ao longo da história do Brasil estão descritas a seguir por períodos que as caracterizam.

1.2.1 Proclamação da República

Tal como aconteceu em outros países, em que a criação de instituições de controle de contas ocorreu juntamente com a modernização da monarquia ou com as mudanças para o regime republicano, no Brasil, as primeiras discussões sobre instituições de controle começaram em 1826 com a apresentação no Senado do Império de um projeto de lei destinado a criar um Tribunal de Contas (TEIXEIRA, 2010; TEIXEIRA; ALVES, 2011; MOURA, 2009). Mais especificamente, “foi com a proclamação da República e a consequente necessidade de se elaborar uma nova constituição que as discussões sobre a necessidade de um órgão

¹ Com exceção da Grécia e de Portugal, cujos tribunais de contas, tal como apontado por Teixeira (2010), fazem parte da estrutura do poder Judiciário.

independente para exercer o controle financeiro sobre as contas do governo” (TEIXEIRA, 2010, p. 422) se tornaram recorrentes.

O novo governo tinha como intenção trazer a marca republicana do zelo pela coisa pública, de modo que as bases para a formação do Tribunal de Contas da União (TCU) foram lançadas quando o governo provisório editou o Decreto número 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando “um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa pública” (BARROS apud TEIXEIRA, 2010, p. 422) da recém-criada República Federativa do Brasil. Foi Rui Barbosa que se encarregou de redigir a proposta de criação do Tribunal de Contas, inserida e aprovada no texto constitucional em fevereiro de 1891 (TEIXEIRA, 2010; TEIXEIRA; ALVES, 2011). Rui Barbosa se referiu ao TCU dessa maneira:

o corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer funções vitais no organismo constitucional, sem riscos de converter-se em Instituição de ornato aparatoso e inútil (REVISTA CONHECENDO O TRIBUNAL apud MOURA, 2009, p. 14).

Teixeira e Alves (2011) observam que, na sua origem, as atribuições institucionais do TCU baseavam-se na verificação do cumprimento ou não dos ritos legais após a efetivação dos gastos pelo governo, sem que houvesse qualquer forma de ação preventiva para evitar o mau uso do dinheiro público. Além disso, o recrutamento do corpo dirigente do TCU era feito exclusivamente pelo Executivo com aprovação do Senado Federal (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Os autores apontam que, mesmo com esta forma de recrutamento, o TCU não ficou livre de pressões por parte de políticos e logo nos seus primeiros anos de existência tais pressões já começaram a surgir. Ainda em 1893, o TCU e o Executivo entraram em conflito. A principal razão foi o veto, pelo órgão de controle, de diversos atos governamentais que foram considerados prejudiciais aos cofres públicos. Dessa forma, o Executivo começou a questionar a autoridade do TCU alegando que ele estava se colocando acima do presidente da República, defendendo que o presidente não deveria ter seus atos questionados pelo Tribunal de Contas (TEIXEIRA, 2010). “Como forma de retaliação, a presidência da República redigiu decretos reduzindo a competência do Tribunal para impugnar despesas do Executivo” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 80) e, em protesto, o então Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, demitiu-se do cargo.

1.2.2 Constituição de 1934 e Constituição de 1937

Na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas da União foi incumbido de monitorar a execução orçamentária, emitir parecer prévio sobre as contas anuais que o presidente da República deveria apresentar à Câmara dos Deputados e avaliar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos (PESSANHA, 2003). Além disso, essa constituinte instituiu o registro prévio dos contratos, em que a recusa do registro acarretaria a suspensão da execução do contrato até que o poder Legislativo se pronunciasse. Pessanha (2003) afirma que a preocupação constitucional com os contratos justifica-se pela sua importância na composição dos gastos públicos. Por fim, o autor aponta que “coube ainda à Constituição de 1934 a elevação da autonomia e do *status* funcional do Tribunal, ao lhe conferir a competência para a ‘organização do seu regimento interno e da sua secretaria’” (PESSANHA, 2003, p. 124).

Como é sabido, a Carta Magna de 1934 foi a que teve duração mais curta na história brasileira. Assim, em 1937, com o início da Ditadura Vargas (Estado Novo), Moura (2009) observa que as funções do TCU descritas acima foram mantidas, exceto a de dar parecer sobre as contas presidenciais. Os membros do Tribunal de Contas teriam as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal e seriam indicados pela Presidência da República, após aprovação do Conselho Federal (ALCÂNTARA, s.d.). Contudo, esse Conselho não chegou a se constituir, pois durante a vigência da CF de 37 “o Poder Executivo acumulou as funções do Poder Legislativo e por conta disso, os membros da Corte de Contas não tiveram ratificadas suas nomeações” (ALCÂNTARA, s.d., p. 4). É interessante notar que “o Estado Novo retirou do Legislativo a prerrogativa de confirmar a indicação dos membros [do TCU] e a transferiu para o Conselho Federal, órgão auxiliar do Executivo” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 746). Assim, percebe-se que, durante esse período da história brasileira, o Tribunal de Contas não funcionou efetivamente.

1.2.3 Constituição de 1946

Na Constituição de 1946, “o Tribunal de Contas alcançou seu ponto alto, obtendo grande prestígio, com independentes e relevantes atribuições” (ALCÂNTARA, s.d., p. 4). A Carta Magna manteve o registro prévio e a ação sobre os contratos foi ampliada ao dar maior abrangência aos contratos a serem fiscalizados, e na substituição da necessidade de pronunciamento da Câmara dos Deputados pelo Congresso Nacional (PESSANHA, 2003). O Tribunal passou também a julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e

pensões (MOURA, 2009). Os ministros do TCU, ainda nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, tinham os mesmos direitos, garantias e prerrogativas dos juízes do Tribunal Federal de Recursos (PESSANHA, 2003). Ademais, foi a partir dessa Constituição que o Tribunal de Contas passou a ser designado como órgão auxiliar do poder Legislativo (ALCÂNTARA, s.d.). O desenho institucional do Tribunal de Contas estabelecido em 1934, e mantido com pequenas alterações pela Constituição de 1946, “fortaleceu plenamente o exercício da missão constitucional de fiscalização financeira e orçamentária do Legislativo e do [...] Tribunal de Contas, tornando ambos institucionalmente equipados para o desempenho de suas respectivas tarefas” (PESSANHA, 2003, p. 124).

1.2.4 Regime Militar

Seguindo a trajetória histórica brasileira, de acordo com Pessanha (2003), o Golpe Militar de 1964 promoveu o desmonte institucional do Tribunal de Contas. A suspensão das garantias constitucionais inerentes ao poder Judiciário, que também eram desfrutadas pelos membros do TCU, e da atividade legislativa dos parlamentares pelos sucessivos atos institucionais enfraqueceu as instituições responsáveis pelo controle externo, tornando seu funcionamento extremamente precário (PESSANHA, 2003).

A Carta de 1967, cuja aprovação foi regulada pelo Ato Institucional nº 4, introduziu mudanças no sistema de controle externo ao dispor que ‘a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo, e os sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei’, [...] em uma estranha inversão do conceito de controle, em que a eficácia do controle dependia da eficácia do controlado (PESSANHA, 2003, p. 124).

O autor aponta ainda que a Constituição de 1967 operou outra mudança radical no controle externo: revogou o registro prévio e inverteu o controle sobre os contratos. De acordo com o texto constitucional, caso houvesse ilegalidade em qualquer despesa, caberia ao Tribunal estabelecer prazo para que o órgão competente adotasse as medidas de cumprimento da lei. Se o órgão não se adequasse aos pedidos do TCU, competia ao Tribunal solicitar ao Legislativo as medidas necessárias e no caso da não deliberação do Congresso Nacional no prazo de 30 dias, o contrato seria considerado regular (PESSANHA, 2003).

No entanto, uma ambiguidade é verificada no Regime Militar: ao mesmo tempo em que a Constituição de 1967 promoveu avanços no sentido de permitir a realização de auditorias nas

entidades fiscalizadas, por outro lado, impediu que se continuasse apreciando a legalidade da concessão de aposentadorias e pensões (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Assim, segundo Moura (2009), durante o Regime Militar, o TCU foi incumbido de realizar auditorias financeiras e orçamentárias sobre as contas das unidades dos três poderes da União. Instituíam-se, então, “os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, exercido pelo Poder Executivo [...] com o objetivo de criar condições para um controle externo eficaz” (MOURA, 2009, p. 15).

Quanto aos requisitos para se tornar Ministro do TCU, a carta constitucional de 1967 reiterou a idade mínima de 35 anos que já constava na Constituição de 1946, mas passou a exigir notórios conhecimentos econômicos, jurídicos, financeiros ou de administração pública, o que não significava exigir formação técnica nessas áreas (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Além disso, não houve qualquer alteração na Constituição com relação aos critérios de recrutamento dos ministros, sendo eles nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo. Por fim, é importante ressaltar que o período do Regime Militar foi caracterizado ainda pela intensificação do expediente de fuga ao controle: “mediante o uso de legislação infraconstitucional restritiva, dúbia ou contraditória, [...] inúmeras instituições públicas [...] ficaram isentas ou fora do alcance de controle do Tribunal” (PESSANHA, 2003, p. 126).

1.2.5 Constituição de 1988

Finalmente, é com a redemocratização do Brasil e a consequente promulgação da Constituição Federal de 1988 que as competências e a jurisdição do Tribunal de Contas da União foram substancialmente ampliadas. As transformações típicas do novo regime político trouxeram mudanças em termos de recrutamento do corpo dirigente, atribuições do órgão e

a possibilidade de se criar canais institucionalizados para a abertura de diálogo com a sociedade civil com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos do próprio do TCU por meio do diálogo com novos atores sociais (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 82).

Com relação às mudanças que ocorreram no TCU destacam-se, a seguir, algumas das suas principais.

Uma modificação importante introduzida pela Constituição de 1988 diz respeito à forma de recrutamento dos ministros do TCU. O Executivo perdeu o monopólio do recrutamento dos dirigentes, passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto o Legislativo ficou responsável por

indicar os outros 2/3, mantendo-se a aprovação de todos pelos parlamentares. Manteve-se também a vitaliciedade dos ministros do TCU e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do poder Judiciário (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Além disso, o Presidente da República passou a não poder escolher livremente da sua cota de 1/3 todos os ministros do Tribunal de Contas: a cada três indicados, um deve ser recrutado entre representantes do Ministério Público de Contas e outro dentre os auditores de carreira do próprio TCU. Assim, nota-se que o Executivo escolhe a partir de uma lista tríplice. Segundo Teixeira e Alves (2011), essa mudança foi importante porque possibilitou um maior equilíbrio entre a discussão política e a discussão técnica no âmbito do corpo dirigente do órgão, contribuindo para minimizar dirigismos de natureza política nas decisões da instância superior do TCU. Por fim, é importante ressaltar que ainda que os trabalhos de auditoria e fiscalização tenham natureza eminentemente técnica, “o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto a decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer dos técnicos” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 83).

Outra mudança importante refere-se aos requisitos para se tornar ministro do TCU: a Constituição de 1988 fixou 65 anos como idade máxima. Essa medida é significativa tendo em vista que o ministro teria que se afastar compulsoriamente aos 70 anos para aposentar-se. Contudo, manteve-se a idade mínima de 35 anos e passou-se a exigir idoneidade moral e reputação ilibada para se tornar ministro. Ademais, começou-se a exigir também pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permitisse ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública (TEIXEIRA; ALVES, 2011).

Com relação às mudanças nas atribuições do Tribunal de Contas, a Constituição de 1988 as ampliou substancialmente. Em primeiro lugar, vale observar que foi reafirmado e ampliado o papel do TCU de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira da administração pública. Segundo Pessanha (2003), as constituições brasileiras anteriores restringiam o controle externo à legalidade, mas a partir de 1988, o TCU passou a refletir a tendência mundial de preocupação com a melhoria do desempenho da administração pública: “suas auditorias passaram a levar em consideração, além da legalidade, sua função inicial, a legitimidade e a economicidade dos atos públicos” (MOURA, 2009, p. 15). No entanto, “a expressão ‘auxiliar’ deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar e de maneira alguma deve ser interpretada como qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 83). Essa autonomia pode ser observada no fato de que, a partir de 88, o TCU passou a administrar seu próprio orçamento, ser responsável pelo regimento interno e lei orgânica que organizam o funcionamento e atividades

do órgão e possuir corpo de funcionários em regime estatutário. Sendo assim, percebe-se que o Tribunal de Contas possui instrumentos institucionais que lhe garantem independência no desempenho de suas funções (TEIXEIRA; ALVES, 2011). As atribuições adquiridas pelo TCU após a Constituição de 88² estão sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 1. Lista de atribuições do Tribunal de Contas da União a partir da Constituição Federal de 1988

1. Apreciar as contas anuais do presidente da República.
2. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
3. Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
4. Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
5. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
6. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
7. Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
8. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
9. Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
10. Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
11. Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
12. Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 85.

A partir deste quadro é possível perceber que se mantiveram as prerrogativas do TCU de elaborar parecer técnico sobre as contas do Executivo e de realizar auditorias nas entidades fiscalizadas. De acordo com Teixeira e Alves (2011), uma das atribuições mais importantes do Tribunal de Contas é a apreciação da prestação de contas anual do Presidente da República com o encaminhamento de um parecer sobre a regularidade das contas para o Congresso Nacional. Se o parecer concluir pela irregularidade das contas do presidente, cabe ao Congresso aceitar ou não. Se o Congresso rejeitar o parecer, as contas são consideradas aprovadas contrariando o posicionamento do TCU. No entanto, caso o Congresso aceite, “a posição do TCU será validada

² Para ter acesso às atribuições do TCU descritas em detalhes, ver o Art. 71 da Constituição Federal de 1988.

e o presidente da República será ‘politicamente’ condenado por sua gestão financeira o que pode torná-lo inelegível caso não haja uma decisão judicial que suspenda os efeitos da rejeição de contas” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 85). Vale ressaltar, entretanto, que, segundo esses autores, não houve, desde 1934, qualquer rejeição das contas anuais do poder Executivo pelo Tribunal de Contas.

No caso das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, diferentemente do que ocorre com o presidente da República, o Tribunal julga as contas e não precisa enviá-las ao Congresso Nacional, reforçando mais uma vez a sua autonomia. Além disso, segundo Pessanha (2003), o alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dúvidas e fuga ao controle, pois o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas para qualquer pessoa ou instituição que administre dinheiro e bens públicos. Finalmente,

os condenados por gestão irregular em caráter irrecorrível, além de responderem criminalmente em ação a ser encaminhada pelo Ministério Público de Contas, terão seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral e esta, após apreciação do mérito, pode considerá-los inelegíveis para as próximas eleições (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 86).

Com relação aos contratos, Pessanha (2003) afirma que há uma recuperação do espaço de atuação do Tribunal. Em caso de irregularidade, o Congresso Nacional deverá solicitar de imediato as medidas cabíveis ao poder Executivo. “Na hipótese de o Congresso Nacional não se pronunciar sobre o recurso dentro de 90 dias o Tribunal decidirá a respeito” (PESSANHA, 2003, p. 126).

Por fim, é possível destacar ainda como ganho da Constituição de 88, o fato de o Tribunal de Contas estar aberto a apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Assim, percebe-se que as atividades do TCU mantêm diálogo direto com os cidadãos e entidades da sociedade civil, “o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização de suas ações” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 86).

1.3 Estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas da União

Após ter discorrido sobre a evolução histórico-institucional do Tribunal de Contas da União ao longo da trajetória política do Brasil, é importante apresentar a sua organização, atribuições e funções, tendo em vista que isto auxiliará na compreensão do capítulo de análise,

que relaciona as ações do TCU com a implementação do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

1.3.1 Organização do TCU

Antes de tratar das atribuições e das funções do Tribunal de Contas da União, é importante apresentar como se dá a organização deste órgão de controle. O TCU é um tribunal administrativo, em que o seu corpo dirigente é composto por nove ministros. As deliberações do Tribunal “são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras, [sendo que] nas sessões do Plenário e das Câmaras é obrigatória a presença de representante do Ministério Público junto ao Tribunal” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 12-13). Para a realização da sua missão institucional, o Tribunal tem uma Secretaria com a finalidade de prestar apoio técnico necessário para o exercício das competências constitucionais e legais do TCU. Essa Secretaria é composta de várias unidades, entre as quais, a Secretaria Geral das Sessões, a Secretaria Geral de Administração e a Secretaria Geral de Controle Externo.

A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo, à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da federação. A estas últimas cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para estados e municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congênere (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 13).

Por fim, é relevante apresentar a missão e a visão do Tribunal de Contas da União:

Missão: “Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”.

Visão: “Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 10).

1.3.2 Atribuições do TCU

Tal como apontado pelas Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social do Tribunal de Contas da União (2013), além das atribuições do Tribunal previstas na Constituição Federal de 1988, as quais foram citadas no tópico 1.2.5, várias outras têm sido conferidas ao

TCU por meio de leis específicas. Dentre essas, destacam-se as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, “o Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 12).

Com relação à LRF, segundo Loureiro, Teixeira e Prado (2008), muitas das alterações trazidas pela Constituição de 1988 só foram efetivadas com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei “estabelece normas de finanças públicas a serem respeitadas pelos gestores e administradores públicos e determina que cabe aos Tribunais de Contas fiscalizarem o seu cumprimento” (MOURA, 2009, p. 19). Assim, a LRF é um marco importante na história dos tribunais de controle, pois ela valorizou a função fiscalizadora deles, reforçando o processo de consolidação institucional desses órgãos iniciado pela Constituição de 88 (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008).

Quanto à LDO, cabe ao Tribunal de Contas fiscalizar obras públicas em andamento e informar o Congresso Nacional se houver indícios de irregularidades, de modo que “no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) seja possível encaminhar os casos em que as irregularidades não foram sanadas para o Anexo VI da LOA e com isso suspender total ou parcialmente o repasse de recursos³” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 88), sendo esta uma medida preventiva de proteção ao erário público e de controle da corrupção.

Outra lei que merece destaque como sendo importante para a ampliação do leque de competências do Tribunal de Contas da União é a Lei nº 11.578 de 2007, a qual diz respeito à transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta lei estabeleceu que compete ao TCU e à Controladoria-Geral da União (CGU) a fiscalização da aplicação desses recursos, além de prever situações em que deverá ser encaminhada denúncia ao Tribunal de Contas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

³ Aqui, é interessante observar que, diferentemente do que costuma ser colocado na mídia, não é o TCU que paralisa as obras, ele apenas subsidia a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO) e esta, no momento da discussão da LOA, é quem decide se obra terá o repasse de recursos interrompidos ou não (TEIXEIRA; ALVES, 2011).

1.3.3 Funções do TCU

Com relação às funções do TCU, as Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social do Tribunal de Contas da União (2013) as agrupam do seguinte modo: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e educativa.

A função fiscalizadora diz respeito à realização de auditorias e inspeções, sejam elas por iniciativa do próprio Tribunal, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias em órgãos e entidades federais, em programas de governo, “bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 13). Ou seja, a fiscalização é a forma de atuação que tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos. Assim, ela é composta por uma coleta e análise de dados e informações, pela geração de um diagnóstico e formação de um julgamento. As Orientações (2013) apontam que existem cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento.

A função consultiva, por sua vez, é exercida por meio da elaboração de pareceres técnicos prévios e individualizados sobre as contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público, a fim de subsidiar o julgamento do Congresso Nacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A terceira função, a informativa, compreende o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, do relatório de atividades do Tribunal. Ademais, essa função é exercida quando há a prestação de informações, solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer Comissão, a respeito da fiscalização, dos resultados de inspeções e/ou auditorias realizadas pelo TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A função judicante ocorre quando o Tribunal de Contas julga as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, “incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 15).

A quinta função do TCU é a sancionadora, a qual diz respeito à aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443 de 1992) aos responsáveis, em caso de constatação de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. No caso de ato

administrativo, quando o prazo fixado pelo TCU não é atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nessas situações, TCU está exercendo a função corretiva (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A sexta função é a normativa e esta decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica. Esta lei permite a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A Ouvidoria refere-se à possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Esta instância é o principal instrumento de diálogo do órgão com o cidadão e o seu acesso pode ser feito por telefone, por formulário eletrônico ou pelo correio, sendo que “toda reclamação recebe um retorno acerca do procedimento que foi adotado ou do resultado de investigações” (TEIXEIRA; ALVES, 2011, p. 87).

Por fim, a última função apresentada pelas Orientações (2013) é a educativa, a qual faz referência às orientações e informações sobre procedimentos e melhores práticas de gestão realizadas pelo TCU. Este órgão organiza publicações e seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, bem como recomendações de adoção de providências em auditorias de natureza operacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Para fazer a análise da relação entre o Tribunal de Contas da União e o Projeto de Integração do Rio São Francisco, esta monografia vai focar na função fiscalizadora do TCU, mais especificamente nas auditorias como instrumento de fiscalização. A seguir, os tipos de auditorias realizadas pelo TCU serão apresentados.

1.4 Auditorias do Tribunal de Contas da União

Tal como foi apontado acima, a auditoria é um instrumento da função fiscalizadora do Tribunal de Contas. Segundo as Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social do Tribunal de Contas da União (2013), este instrumento verifica a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto aos seguintes aspectos: contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial, desempenho operacional e os resultados alcançados por órgãos, entidades, programas e projetos governamentais. Percebe-se então que o controle pode – e deve – incidir tanto sobre os aspectos de conformidade (legalidade) como os operacionais, que são os que possibilitam as avaliações

de desempenho da administração pública (SOUZA, 2007). Sendo assim, é possível dividir as auditorias em dois tipos: auditorias de conformidade e auditorias operacionais⁴.

As auditorias de conformidade são aquelas que fazem uma comparação entre o ato administrativo realizado com a sua previsão legal, isto é, “são auditorias que analisam, basicamente, a legalidade dos atos administrativos” (VASCONCELOS, 2011, p. 217). Sendo assim, essas auditorias são as de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, em que os auditores verificam a adesão de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais a normas de contabilidade, ao direito financeiro e ao planejamento e execução do orçamento. Ou seja, a fiscalização verifica a conformidade e a legalidade dos lançamentos e da escrituração contábil; da gerência financeira e guarda; da administração patrimonial; e da execução orçamentária. Fiscaliza também os aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação de receitas e execução das despesas, entre outros (VASCONCELOS, 2011). Ademais, os relatórios de auditorias de conformidade dão ao TCU elementos para julgar, fazer determinações e aplicar sanções aos gestores, caso haja infringência no ordenamento jurídico.

De acordo com Vasconcelos (2011), a auditoria de conformidade é um instrumento de controle que tem pouco alcance crítico reflexivo, justamente porque a fiscalização desta é apenas uma verificação do cumprimento ou não das normas. As auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial possuem um vasto arcabouço legal para embasá-las, havendo referências que podem ser seguidas. Sendo assim, “os órgãos de controle podem fazer uma comparação entre a ação efetivamente empreendida e o seu referencial, de modo a demonstrar ao administrador, de forma clara, a desconformidade existente” (VASCONCELOS, 2011, p. 217). Este autor defende que, devido às características da auditoria de conformidade, ela possui uma natureza predominantemente objetiva.

No entanto, no período atual, no qual a “sociedade está mais esclarecida e consciente de seus direitos, não se admite mais que o controle da administração pública, realizado pelos Tribunais de Contas, se reduza basicamente ao exame da conformidade e da regularidade dos gastos públicos” (SILVA apud SOUZA, 2007, p. 63). Passa a ser fundamental também a avaliação de outros aspectos dos programas de governo, e é aqui que entra o trabalho da auditoria operacional.

⁴ O controle das finanças públicas e da legalidade dos atos públicos está presente nas atribuições do TCU desde a sua criação, em 1891. No entanto, a atribuição de realizar auditorias operacionais é uma das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (MOURA, 2009).

Esse segundo tipo de auditoria analisa o desempenho de atividades, programas e projetos de governo com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (VASCONCELOS, 2011). O desempenho é avaliado em dimensões relacionadas à otimização da aplicação dos recursos públicos, buscando avaliar os impactos proporcionados pela intervenção governamental. As dimensões são: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sendo que quando se avalia os três primeiros aspectos a auditoria denomina-se auditoria de desempenho e quando se avalia o último aspecto denomina-se avaliação de programas (MOURA, 2009).

Destrinchando os conceitos das quatro dimensões apresentadas, pode-se afirmar que a economicidade diz respeito à capacidade de uma entidade usar melhor seus recursos financeiros, de modo a reduzir os custos ao realizar determinada atividade. Já a eficiência refere-se à relação entre recursos (bens e serviços) utilizados e resultados obtidos em determinado período de tempo. A eficácia pode ser definida como “o grau de alcance das metas fixadas para um determinado objeto em relação ao previsto, independentemente dos custos implicados” (VASCONCELOS, 2011, p. 218). Finalmente, a efetividade diz respeito à avaliação de se determinada ação atingiu os resultados esperados e se esses resultados podem ser atribuídos às ações executadas ou não (VASCONCELOS, 2011).

Em termos da distinção entre auditorias de desempenho e avaliação de programas, o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (2003) aponta que a primeira foca no “processo de gestão nos seus múltiplos aspectos – de planejamento, de organização, de procedimentos operacionais e de acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 16). Já a avaliação de programas busca verificar em que medida as ações governamentais implementadas produziram os efeitos desejados pela administração pública, isto é, essa auditoria foca nos impactos da intervenção governamental. Um exemplo apresentado pelo Manual (2003) permite esclarecer melhor as diferenças entre esses dois tipos de auditorias operacionais:

Uma auditoria de desempenho operacional em um programa de nutrição infantil procurará verificar o alcance das metas propostas, sugerindo, eventualmente, o aumento da eficiência do programa mediante uma seleção mais adequada dos beneficiários e uma melhoria dos sistemas de aquisição, distribuição e oferta de alimentos. Mas nada dirá sobre se essas correções diminuirão a desnutrição. Por outro lado, a avaliação de programa procurará estabelecer em que medida o programa consegue melhorar a situação nutricional da população-alvo – se houve mudanças, a magnitude das mesmas

e que segmentos da população-alvo foram afetados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 18).

Por fim, o Manual (2003) ainda aponta para a importância de distinguir essas duas formas de auditoria, pois o cumprimento de uma meta física ou a disponibilidade de um serviço pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para que determinado problema seja resolvido efetivamente. No entanto, o Manual (2003) ressalta que as duas auditorias operacionais são complementares, pois as informações geradas pelas duas proporciona uma análise completa da atuação governamental.

Em conclusão, como pode ser percebido, diferentemente da auditoria de conformidade, não há um referencial legal que possa ser usado como parâmetro na auditoria operacional. Nesse sentido, “ao invés de se verificar simplesmente a conformidade entre os procedimentos e as normas (prestação de contas *stricto sensu*), busca-se fornecer *feedback* verdadeiro e útil sobre o desempenho de políticas e programas” (VASCONCELOS, 2011, p. 219). É interessante notar que com a auditoria operacional a fiscalização não tem um caráter essencialmente punitivo no sentido de apenas apontar erros e impor sanções, a sua natureza é mais educativa, pois se procura auxiliar o gestor, aconselhar, indicar caminhos (VASCONCELOS, 2011). Inclusive, os relatórios das auditorias operacionais são mais analíticos e argumentativos, com julgamentos e interpretações dos auditores, apresentando recomendações para os gestores melhorarem a sua atuação. Portanto, as auditorias operacionais possuem natureza predominantemente subjetiva (VASCONCELOS, 2011).

2 CONTROLE INSTITUCIONAL DO ESTADO

Este capítulo vai discorrer sobre os principais conceitos que serão tratados nesta monografia, tais como *accountability*, controle, controle externo etc. Além disso, este capítulo vai trabalhar com as diferentes visões dos teóricos a respeito da relação entre controle e gestão. Buscar-se-á mostrar tanto os argumentos dos que acreditam que os órgãos de controle auxiliam na construção de políticas públicas quanto dos que defendem que estas instituições surgem como um empecilho para a implementação dos programas de governo.

2.1 *Accountability*

Para compreender como se constitui o sistema de controles sobre a administração pública no Brasil, é necessário recorrer às ideias de *accountability* de O'Donnell (1998), tendo em vista que este autor trabalha com a questão dos controles democráticos sobre os governantes eleitos e a burocracia pública. Assim, esta seção visa explicitar os mecanismos e instituições que têm o papel de promover tanto a *accountability* vertical quanto a horizontal.

Com relação à *accountability* vertical, O'Donnell (1998) a define como sendo “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O'DONNELL, 1998, p. 28). Sendo assim, exemplos de ações de *accountability* vertical são: as eleições (canal principal da *accountability* vertical⁵), reivindicações sociais sem que haja o risco de ocorrência de coerção e cobertura regular pela mídia dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas (O'DONNELL, 1998). Além disso, Teixeira (2010) ainda cita como exemplos de formas de *accountability* vertical plebiscitos e referendos e a atuação dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas. Por fim, O'Donnell (1998) sustenta que a existência da *accountability* vertical nos países garante que estes são democráticos no sentido de que os cidadãos podem participar da escolha de quem vai governá-los por determinado período de tempo e também podem expressar livremente suas reivindicações e opiniões.

A *accountability* horizontal, por sua vez, diz respeito à

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de

⁵ O próprio O'Donnell (1998) coloca que não está claro até que ponto as eleições são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical, mas ele acredita que elas são uma dimensão muito importante desse tipo de *accountability*.

rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Segundo o autor, para que a *accountability* horizontal seja efetiva, não basta apenas que existam essas agências, mas elas também devem ter a autonomia e autoridade legal perante outras instâncias do Estado. Isto é, as agências responsáveis pela *accountability* horizontal devem ser autorizadas e estar dispostas a controlar, supervisionar e/ou punir ações ilícitas de autoridades de outras agências estatais, formando, assim, uma rede de agências de fiscalização (O'DONNELL, 1998). Portanto, essas agências dizem respeito tanto ao sistema de controle mútuo (*checks and balances*) dos poderes do Estado como aos vários órgãos responsáveis pela fiscalização das contas públicas. É nesse segundo mecanismo da *accountability* horizontal que está o enfoque desta monografia.

É importante observar ainda que, para O'Donnell (1998), os mecanismos de *accountability* horizontal são fundamentais na medida em que eles podem ser requisitados pelos cidadãos para contestar atos dos governantes ou da burocracia, além de essas instituições serem capazes de produzir documentos sobre os negócios públicos. Estes documentos podem ser disponibilizados para os cidadãos no momento da decisão do voto, por exemplo, de modo que “o fortalecimento da *accountability* vertical está diretamente vinculado com o aperfeiçoamento da *accountability* horizontal” (TEIXEIRA, 2010, p. 419).

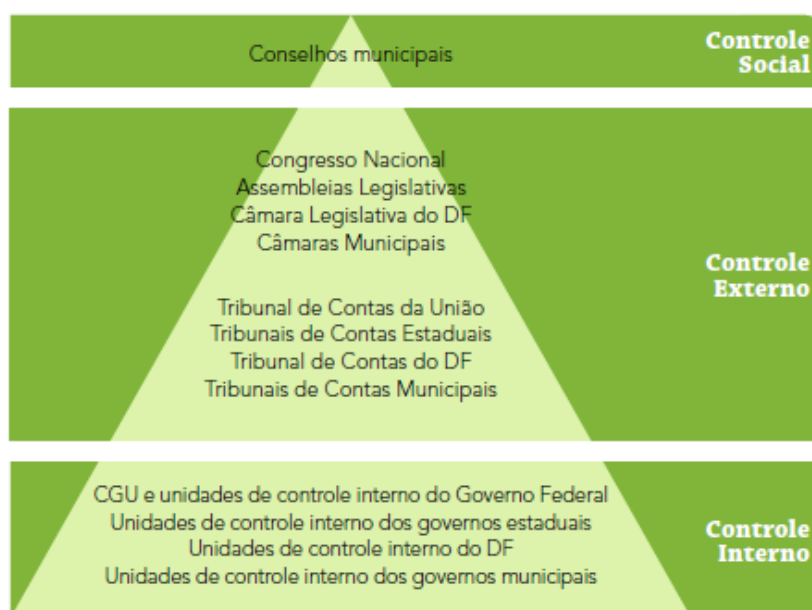
2.2 Sistema de controles: principais definições

Antes de trabalhar com a questão dos órgãos de controle propriamente dita, é importante definir o que é “controle”. Segundo Teixeira (2010), a definição de controle pode ser escrita de maneira resumida como “o ato ou o poder de controlar alguma coisa” (TEIXEIRA, 2010, p. 417). Assim, a realização do ato de controle requer a existência de no mínimo dois agentes – aquele que controla e aquele que é controlado. Outro autor que trata do conceito de controle é Vasconcelos (2011) e ele acredita que a definição de controle “evoluiu para colocar em evidência a condição de instrumento que é para o processo decisório, impulso suficiente ao redirecionamento das ações programadas” (VASCONCELOS, 2011, p. 216). Sendo assim, o controle tem uma importância fundamental para a sobrevivência do Estado democrático de direito, pois a ação dos órgãos de controle permite a limitação das ações da burocracia e das autoridades eleitas a partir de regras preestabelecidas, em última instância, evitando a prevalência da vontade do executor sobre o interesse público.

Segundo Speck (2000), os governos deveriam estar interessados em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à melhoria do desempenho dos seus projetos políticos: “um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos” (SPECK, 2000, p. 1). O segundo motivo refere-se à integridade na política: o controle é importante para se evitar escândalos que envolvam seus integrantes, pois desvios e irregularidades podem levar os cidadãos a reprovar o governo (SPECK, 2000).

Assim, de acordo com Pires e Cardoso Jr. (2011), no Brasil, o sistema de controles sobre a ação do Estado é composto por três pilares: controle interno, controle externo e controle social. A figura 1 especifica esse sistema de controles.

Figura 1. Diagrama Sistema de Controles



Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 25.

Na base do sistema de controles brasileiro, está o controle interno, o qual é um controle que a própria administração monitora os seus atos, por isso ele é interno. Olivieri (2010) define essa forma de controle como sendo

o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que também tem a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, a economicidade e a eficácia das ações,

com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação pública de contas (OLIVIERI, 2010, p. 445).

Ademais, Teixeira (2010) sustenta a importância dessa forma de controle no sentido de que ele está “inserido no cotidiano da administração pública e tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou de desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, possibilitando assim, que se evite prejuízos maiores ao interesse público” (TEIXEIRA, 2010, p. 420). Por fim, esse autor entende as instituições de controle interno como sendo organizações intragovernamentais ou intrapoderes que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte, tais como as corregedorias, as controladorias e as auditorias. Assim, em termos do governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) se enquadra formalmente nesse caso, “na medida em que monitora a destinação dos recursos da União para a administração direta e indireta, assim como a dos recursos descentralizados para os estados, os municípios e as ações de parcerias que são realizadas com diversas organizações” (TEIXEIRA, 2010, p. 420).

Já com relação ao controle externo, ao contrário do controle interno, ele é realizado por entidade externa à administração pública e exerce atividades de correção, orientação e vigilância, visando garantir a boa gestão governamental (TEIXEIRA, 2010; SOUZA, 2007). Essas entidades podem ser do próprio Estado mas que se encontram fora da estrutura governamental, tais como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, ou podem ser entidades que foram criadas com a finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes, em termos da legalidade dos seus atos, de contratação de pessoal, de obras e serviços, como são os casos dos Tribunais de Contas (TEIXEIRA, 2010). No caso brasileiro, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscaliza a aplicação dos recursos de origem federal, tanto aqueles geridos diretamente pelos Ministérios, como aqueles repassados para os Estados e Municípios (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Em resumo, o controle externo corresponde à essência da função de controle, ele é “o controle dos controles, inclusive porque lhe cabe controlar os próprios órgãos que realizam as outras formas de controle” (GUALAZZI apud SOUZA, 2007, p. 36).

Finalmente, o diagrama só se completa com uma parcela do sistema de controles muito importante: o controle exercido pela própria sociedade, o chamado controle social. Houve, no Brasil, nos últimos 20 anos, uma consolidação e institucionalização de um subsistema participativo, “que envolve formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para se promover a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas”

(PIRES; CARDOSO JR., 2011, p. 245). Pires e Cardoso Jr. (2011) defendem que essas instituições têm grande importância para o governo, tendo em vista que elas têm sido cada vez mais integradas ao processo de concepção, execução e controle das políticas públicas. Além disso, “o controle social auxilia os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 26). Nesse sentido, o sistema de controle social é composto pelas instituições participativas, tais como o orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas, conferências nos três âmbitos do governo (municipal, estadual e federal), dentre outros (PIRES; CARDOSO JR., 2011).

Por fim, vale enfatizar que os três tipos de controle não são excludentes entre si, mas sim complementares, como mostra a figura 1. Quanto maior for a integração entre eles, melhores serão os resultados das avaliações (SOUZA, 2007).

Após ter apresentado essas definições, é importante lembrar que o foco desta monografia está no segundo pilar do sistema de controles do Estado apresentado acima: o controle externo. E, dentro do controle externo, o órgão de controle abordado em específico é o Tribunal de Contas da União (TCU).

2.3 Controle *versus* gestão: a relação entre o TCU e as políticas públicas

Tal como apontam Pires e Cardoso Jr. (2011), “as tensões e dilemas entre controle e gestão vem adquirindo centralidade e demandando crescente atenção pública” (PIRES; CARDOSO JR., 2011, p. 243), tendo em vista as transformações sofridas pelo Estado brasileiro na última década. Os autores trazem duas principais: a consolidação das instituições e organizações que exercem o controle interno, externo e social da administração pública brasileira; e a retomada do Estado como indutor e promotor direto do desenvolvimento social e econômico – seja pelo apoio à atividade econômica, pela retomada do financiamento público para infraestrutura, pela expansão do investimento e do crédito ou pela ampliação e fortalecimento das políticas sociais (PIRES; CARDOSO JR., 2011). A ocorrência dessas duas transformações recentes tem provocado fricções “entre, por um lado, a necessidade de implementar e efetivar ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e, por outro, o controle da legalidade e probidade destas iniciativas” (PIRES; CARDOSO JR., 2011, p. 247). Sendo assim, torna-se imprescindível a compreensão do debate que envolve as tensões entre controle e programas de governo.

Com esse objetivo em mente, esta seção busca apresentar ao leitor as diferentes opiniões a respeito da relação entre controle e políticas públicas. Há basicamente duas visões a respeito desta relação: 1) autores que defendem que a dimensão do controle surge como um obstáculo à implementação de políticas públicas; e 2) teóricos que sustentam que o trabalho dos órgãos de controle contribui para o aprimoramento das políticas públicas. Essa discussão é importante para este trabalho porque ela coloca em evidência como a literatura sobre o assunto aborda a conexão entre controle e políticas públicas. Isto, por sua vez, permite a contextualização do debate em que a relação entre o Tribunal de Contas da União e o Projeto de Integração do Rio São Francisco está inserida. Sendo assim, as duas visões, com os seus respectivos argumentos, serão apresentadas a seguir.

2.3.1 Controle como obstáculo ao processo de políticas públicas

A primeira abordagem apresentada é a que considera os órgãos de controle como uma barreira aos programas de governo (vide, por exemplo, SALGADO; FERNANDES, 2011; LAMEIRÃO, 2011; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010). Essa corrente apresenta críticas ao desempenho dos órgãos de controle, afirmando que eles causam, dentre outros fatores, uma ineficiência na gestão pública.

Segundo Pires e Cardoso Jr. (2011), como reação ao aumento das capacidades institucionais dos órgãos de controle a partir da Constituição de 88, passou-se a clamar por

um equilíbrio entre o estrito cumprimento das complexas (e muitas vezes contraditórias e incompletas) normas que regulam o serviço público e o atendimento de demandas da sociedade por melhores condições de vida – a exemplo dos casos de paralisação de serviços públicos, como atendimento a saúde, em virtude de irregularidades formais em sua gestão (PIRES; CARDOSO JR., 2011, p. 247-248).

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o Estado recuperou a sua capacidade de guiar o processo de desenvolvimento nacional, o fortalecimento dos mecanismos de controle sobre a sua atuação gerou restrições na ação administrativa e nas prerrogativas do poder Executivo em termos de assuntos sobre a sua organização a atuação (PIRES; CARDOSO JR., 2011). Como exemplo, é possível citar alguns dados do trabalho do TCU apresentados no Relatório Anual de Atividades do Tribunal: em 2013, das 136 obras públicas fiscalizadas, 84 obras (61,7%) foram classificadas com indícios de irregularidades graves e 28 (20,7%) tiveram indicação de outras irregularidades, de modo que somente 17,6% das obras não foram objeto de ressalva pelos

auditores do Tribunal de Contas⁶. Esses números mostram o amadurecimento das instituições de controle brasileiras, mas também apontam para as dificuldades e obstáculos que são colocados à execução e concretização dos programas de governo (PIRES; CARDOSO JR., 2011). Sendo assim, tem-se questionado atualmente o desempenho dos órgãos de controle, pois se percebeu que o processo de fortalecimento desses órgãos pode gerar distorções e consequências negativas não previstas. Desse modo, existe, hoje, uma percepção de que “o controle não pode ser um fim em si mesmo, mas sim um elemento do processo de aperfeiçoamento contínuo da atuação do Estado” (PIRES; CARDOSO JR., 2011, p. 248).

Em consonância com essa visão, encontram-se as ideias de Avritzer e Filgueiras (2010) sobre os órgãos de controle. Segundo esses autores, o controle administrativo-burocrático da corrupção é exercido a partir de uma lógica de vigilância, de modo que, para controlar a burocracia, cria-se mais burocracia. Assim, ao analisarem um estudo de caso sobre a cidade de Nova York⁷, o qual mostrou que a expansão das agências de controle deixou a administração pública menos eficiente, os autores concluíram que o controle burocrático também gera riscos, pois a criação de um processo de vigilância permanente acaba interferindo na eficiência da administração pública. Seguindo esse raciocínio, para os autores, a mudança no estatuto do TCU, a criação da CGU e a criação de controladorias e auditorias nos órgãos do governo federal e dos governos estaduais a partir de 1988 produziram uma excessiva burocratização do controle da corrupção, o que gerou “barreiras para a cooperação interinstitucional, posicionamento defensivo das gerências, lentidão de procedimentos e processos administrativos, baixa criatividade na inovação gerencial e maior conflitualidade entre os órgãos da máquina administrativa” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010, p. 515). Sendo assim, reforçando a ideia de que o controle não pode ser um fim em si mesmo, tornou-se necessário explorar alternativas que visam aproximar e compatibilizar a função de controle às esferas do planejamento, da gestão e da implementação de políticas públicas (PIRES; CARDOSO JR., 2011). É no contexto dessa necessidade de se pensar novas alternativas que se encontram as ideias trazidas por Salgado e Fernandes (2011) e Lameirão (2011), as quais serão apresentadas a seguir.

Os trabalhos desses autores tratam de projetos e iniciativas recentes para a revisão do arcabouço jurídico-legal de organização da administração federal brasileira. De acordo com eles, essas iniciativas “exigem um difícil processo de diálogo e aproximação entre comunidades

⁶ De acordo com as disposições da LDO, as obras auditadas pelo TCU podem ser classificadas como: indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC), indício de outras irregularidades (OI) ou sem ressalva (SR).

⁷ Este estudo de caso foi realizado por Anechiarico e Jacobs em 1996.

epistêmicas e suas respectivas visões, conceitos, instrumentos e formas de atuação” (SALGADO; FERNANDES, 2011, p. 19), sendo que na administração pública essa disputa assumiu a forma de uma tensão entre as áreas de controle e gestão. Ainda segundo esses autores, o texto constitucional de 1988 retrocedeu em relação às formas administrativas instituídas pela reforma administrativa de 1967, pois engessou os modos de organização e o funcionamento da administração pública. Com isso, a atuação do Executivo passou a ser prejudicada, pois o ordenamento jurídico brasileiro é obsoleto, fragmentado, inadequado e construído “sob o espírito da desconfiança quanto à discricionariedade do administrador público, dentro de um paradigma que valoriza o controle do ato e do processo, mas não do resultado esperado” (SALGADO; FERNANDES, 2011, p. 21).

Este fato, por sua vez, acarreta duas consequências principais. A primeira diz respeito à criação e alimentação de uma cultura de criminalização do agente público, o que incentiva o imobilismo, pois quem “se aventura e faz” assume muita responsabilidade e se sujeita à penalização (SALGADO; FERNANDES, 2011). A segunda consequência se refere à atuação da administração pública principalmente na área social, pois a rigidez da administração quanto à gestão pessoal, orçamento, compras e contratação produz um movimento de terceirização de fato das atividades de saúde, educação e pesquisa, com abandono da atuação direta do poder público. Nesse sentido, percebe-se que existe uma carência de tecnologias jurídico-institucionais para se operacionalizar adequadamente a ação do Estado na área social, tendo em vista que os referenciais jurídicos e os modelos gerenciais desenvolvidos no passado serviam para apoiar políticas de desenvolvimento econômico (SALGADO; FERNANDES, 2011). Os autores apontam que os agentes do Executivo responsabilizam os tribunais e órgãos de controle por interromperem o crescimento do país, ao paralisarem obras públicas e cobrarem padrões procedimentais inaplicáveis: “é recorrente a crítica à ação dos tribunais de contas, considerada excessiva e rigidamente apegada à avaliação de conformidade com a lei e a norma, muitas vezes sem levar em conta o princípio da razoabilidade nas suas decisões” (SALGADO; FERNANDES, 2011, p. 26).

Como exemplo dessa situação, Salgado e Fernandes (2011) citam um caso na área da saúde. Segundo eles, a atuação dos órgãos de controle gerou uma crise sem precedentes dos serviços dessa área: as entidades de saúde sofreram questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público da União (MPU) quanto à legalidade das relações que estabeleciam com suas fundações de apoio. Assim, por meio do Acórdão nº 1.193/2006, o Tribunal de Contas determinou que o Ministério da Saúde rescindisse os convênios com as suas fundações de apoio, com as quais mantinham relações irregulares, e

estabeleceu prazos para a suspensão dos serviços. Entretanto, os arranjos entre as entidades de saúde com as suas fundações de apoio permitiam o fornecimento de mão de obra terceirizada, a triangulação de recursos para driblar controles orçamentários e a complementação remuneratória de servidores públicos, aspectos que foram todos suspensos devido à atuação do TCU (SALGADO; FERNANDES, 2011).

Ainda na área da saúde, Lameirão (2011), ao descrever os cinco encontros do projeto “Ciclo de Debates sobre Direito e Gestão”, apresenta outros dois exemplos nessa área. O primeiro diz respeito à demanda judicial para compra de medicamentos ou outros insumos da saúde: as aquisições do Ministério da Saúde ocorrem por meio de processos licitatórios e a duração destes, muitas vezes, é superior ao prazo estabelecido judicialmente para o cumprimento das demandas. Assim, é recorrente a necessidade de licitações emergenciais ou até de se prescindir desses instrumentos, o que causa ônus à União e enfrentamentos com o TCU (LAMEIRÃO, 2011). O segundo exemplo refere-se às dificuldades gerenciais do Ministério da Saúde com a instituição do Sistema Único de Saúde: “uma das principais deficiências seria a falta de autonomia para implementação de políticas que solucionassem, por exemplo, os déficits no desenvolvimento de um quadro de servidores de carreira na área da saúde” (LAMEIRÃO, 2011, p. 78). O Ministério ficou por volta de 20 anos sem realizar concursos públicos e, como alternativa para suprir a carência de pessoal, passou a contratar consultores (que se tornaram os responsáveis pela elaboração das políticas públicas do Ministério) a partir de convênios financiados por organismos internacionais, sendo que os próprios órgãos de controle estabeleceram auditorias para investigar essas contratações (LAMEIRÃO, 2011). A partir de todas essas dificuldades, verifica-se a necessidade de se enquadrar os institutos e hospitais federais sob o formato jurídico-institucional de maneira a lhes assegurar a agilidade e a flexibilidade necessárias aos processos de aquisição, incorporação tecnológica, contratação, estruturação de carreira e remuneração de servidores (SALGADO; FERNANDES, 2011).

Por fim, é válido apresentar um último ponto trazido por Pires (2011) quanto à relação entre controle e gestão. Segundo este autor, como a ação dos órgãos de controle tem caráter punitivo, eles tendem a incentivar a formação de relações polarizadas, criando então “um conjunto de relações conflituosas que se manifestam nas relações entre as organizações [e em] disputas legais em diversas instâncias – como na mídia, por exemplo” (PIRES, 2011, p. 58).

2.3.2 Controle como contribuição ao processo de políticas públicas

Parte-se agora para a abordagem que trata o controle como uma contribuição às políticas públicas (vide, por exemplo, MOURA, 2009; NORONHA, 2003; SOUZA, 2007; VASCONCELOS, 2011). Essa corrente defende que os órgãos de controle, mais especificamente, o TCU, têm um papel fundamental no processo de políticas públicas, pois eles contribuem para o aprimoramento da qualidade dos programas de governo por meio, principalmente, das auditorias.

Segundo Vasconcelos (2011), ainda que o Tribunal de Contas não possa exigir o cumprimento das recomendações feitas pelas auditorias operacionais, o autor acredita que elas contribuem para o aumento da efetividade das políticas públicas. Em primeiro lugar, Vasconcelos (2011) defende que a simples existência de uma auditoria operacional já gera novas atitudes por parte dos administradores, pois no processo de discussão com os auditores é inevitável a reflexão sobre o programa em questão. Além disso, as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas “buscam produzir um conhecimento novo acerca dos programas de governo que analisam com o objetivo de produzir informações que sejam efetivamente utilizadas pelos gestores com vistas a trazer melhorias na sua performance” (MOURA, 2009, p. 34).

Sendo assim, após a elaboração do relatório final da auditoria, o TCU envia suas recomendações aos órgãos competentes e o gestor tem a responsabilidade de formalizar as propostas de medidas que serão tomadas para atender as deliberações, as quais são chamadas de planos de ação (VASCONCELOS, 2011). Em seguida, ocorre a etapa do monitoramento, a qual diz respeito ao acompanhamento da implementação das recomendações presentes no relatório da auditoria. Esta etapa visa “maximizar a probabilidade de adoção das recomendações exaradas pelo TCU, de modo a garantir uma melhoria no desempenho do programa” (NORONHA, 2003, p. 6). Ao longo desta etapa, o Tribunal elabora relatórios indicando o desempenho dos programas de governo e o último relatório de monitoramento é o denominado relatório de impacto. Enquanto os planos de ação contêm os benefícios estimados pelas recomendações dos auditores, o relatório de impacto contém os resultados efetivos alcançados pela implementação das recomendações do TCU (SOUZA, 2007). Isto é, este relatório assinala

os benefícios quantitativos e qualitativos advindos da atuação do Tribunal de Contas da União sobre o programa⁸ (NORONHA, 2003).

Para corroborar suas ideias, Moura (2009), Noronha (2003), Souza (2007) e Vasconcelos (2011) analisaram o impacto do TCU em diferentes programas de governo. Os principais resultados encontrados pelos autores estão resumidamente descritos a seguir.

O primeiro estudo apresentado aqui é o de Moura (2009), que avaliou o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). O objetivo principal da auditoria operacional foi “checar se os propósitos do PNBE poderiam ser atingidos de forma mais efetiva se houvesse uma melhor utilização dos livros pelos estudantes e pelos professores” (MOURA, 2009, p. 51). Assim, a auditoria do TCU procurou analisar as dificuldades e as oportunidades na utilização dos acervos pelos beneficiários. A autora assinala que os fatores que o TCU elencou como problemáticos na sua avaliação do PNBE tornaram-se os indicadores da etapa de monitoramento, o que possibilitou a realização de uma reflexão a respeito do papel do programa. Segundo Moura (2009), o Tribunal de Contas sugeriu recomendações relacionadas a quatro aspectos principais: condições operacionais das escolas que recebem os livros; ações de divulgação do PNBE e orientação quanto à conservação dos livros paradidáticos; princípio da equidade (apoio às escolas mais carentes); e avaliação e monitoramento do programa. O relatório de impacto do programa, que foi executado três anos depois da realização da auditoria operacional, buscou verificar se as recomendações do TCU haviam sido cumpridas e como estava o desempenho do programa em alguns aspectos fundamentais, além de apontar novas diretrizes para o melhor funcionamento do PNBE (MOURA, 2009). De acordo com este relatório, 61,1% das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União na auditoria operacional foram implementadas pelo Ministério da Educação. Ademais, quase quatro anos depois da realização da auditoria operacional, o Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro realizou uma pesquisa sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola que concluiu que as coleções enviadas pelo PNBE estão produzindo importantes impactos de incentivo à formação de leitores, isto é, a política é efetiva, ainda que necessite de modificações e continuidade no monitoramento (MOURA, 2009). Por fim, a autora concluiu que a avaliação feita pelo TCU “contribuiu para que houvesse um ‘nó crítico’ na política, ou seja, [uma] mudança de rota” (MOURA, 2009, p. 63).

⁸ Faz-se necessário observar, contudo, que a grande dificuldade dos relatórios de impacto tem sido mensurar as mudanças ocorridas nos programas advindas, exclusivamente, da intervenção do TCU (SOUZA, 2007; NORONHA, 2003).

O segundo estudo é o de Vasconcelos (2011), que estudou o caso da auditoria operacional realizada nos hospitais universitários (HUs) federais vinculados ao Ministério da Educação (MEC)⁹. O objetivo da auditoria foi de examinar essas instituições no plano nacional, de modo a produzir um amplo diagnóstico dos HUs vinculados ao MEC e “oferecer propostas concretas aos poderes Legislativo e Executivo, com o cruzamento de informações dos sistemas de Educação e de Saúde pública” (VASCONCELOS, 2011, p. 223). Segundo Vasconcelos (2011), a avaliação do TCU deu prioridade às áreas consideradas mais importantes: financiamento, pessoal, equipamentos e insumos, sistemas de informação e ações estratégicas, cada uma destas recebendo sugestões detalhadas e específicas. Assim, o Tribunal de Contas elaborou um extenso e profundo relatório sobre os hospitais universitários e depois de apenas dois meses da publicação do Acórdão, a Presidência da República editou o Decreto nº 7.082/10, instituindo o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais como resposta ao plano de ação requerido pelo TCU (VASCONCELOS, 2011). Assim, o autor concluiu que “as recomendações da auditoria operacional realizada nos hospitais universitários estão sendo levadas em conta pelo governo federal” (VASCONCELOS, 2011, p. 226), o que contribuiu para o aperfeiçoamento desta política de governo.

Os estudos de Noronha (2003) e Souza (2007) apresentam os resultados das auditorias operacionais em diversos programas de governo, nas mais diferentes áreas. Com o intuito de ser mais sucinta sobre os resultados encontrados pelos autores, esta monografia escolheu um programa dentre os vários estudados por cada autor para retratar aqui¹⁰. Como os casos anteriores diziam respeito às áreas de educação e saúde, optou-se pelos programas de meio ambiente apresentados no texto de Noronha (2003) e de Souza (2007). No caso da pesquisa de Noronha (2003), este trabalho traz os resultados encontrados pelo autor no Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo). De acordo com o autor, o principal impacto da auditoria operacional realizada neste programa “foi a criação dos Comitês Estaduais de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, em cumprimento à recomendação de ampliação de capilaridade do Prevfogo junto às comunidades rurais” (NORONHA, 2003, p. 8). Noronha (2003) reforça que, na opinião do coordenador do programa, a efetiva

⁹ Os resultados desta auditoria foram expostos e julgados pelo plenário do TCU por meio do Acórdão nº 2.813, publicado em 27/11/09 (VASCONCELOS, 2011).

¹⁰ Para maiores informações sobre os programas estudados por cada um desses autores ver NORONHA, Maridel Piloto de. “A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo”. *VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Panamá, out. 2003, p. 28- 31 e SOUZA, Adrienne. *Auditorias Operacionais: Controle Substancial da Gestão Pública pelos Tribunais de Contas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

implementação desses Comitês foi um importante avanço para o Prevfogo, pois a partir deles, as comunidades puderam atuar de forma organizada e articulada nas ações de prevenção aos incêndios florestais. Ademais, o Coordenador acredita que para cada um real gasto na prevenção, há uma economia de cinco reais gastos em ações de combate. Três anos depois da auditoria realizada no Prevfogo, o TCU verificou que 45,5% das recomendações haviam sido implementadas, 18,2% estavam em implementação, 22,7% não foram implementadas e 13,6%, tornaram-se inaplicáveis, sendo que o gestor do programa demonstrou que há interesse de adotar providências com vistas a implementar as recomendações ainda pendentes (NORONHA, 2003). Segundo Noronha (2003), “a equipe técnica do Prevfogo considerou que, de maneira geral, as recomendações contribuíram para a melhoria do Programa, embora nem todas tenham sido implementadas” (NORONHA, 2003, p. 8).

Na pesquisa de Souza (2007), por sua vez, optou-se pelo caso do Gerenciamento de Rejeitos Radioativos. A auditoria deste programa constatou o seguinte: o cadastro de usuários de materiais radioativos estava incompleto e desatualizado; a Comissão Nacional de Energia Nuclear não conseguia cumprir o plano anual de inspeções nas instalações radioativas devido a limitações financeiras ou restrições orçamentárias; pouca coordenação de ações entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a vigilância sanitária; os depósitos da Comissão Nacional de Energia Nuclear estavam praticamente cheios e a autarquia não fazia o acompanhamento gerencial dos depósitos (SOUZA, 2007). No monitoramento deste programa, o TCU verificou que 50% das recomendações foram implementadas e, quanto às principais melhorias, “relatou-se que a implementação das recomendações feitas pelo TCU encontra-se em estreita consonância com a atual proposta de gerenciamento da Comissão Nacional de Energia Nuclear” (SOUZA, 2007, p. 88), o que é extremamente positivo para o programa. Por fim, durante o monitoramento, tratou-se da criação de melhores mecanismos de controle das instalações radiativas por meio da cooperação e do cruzamento de dados com outros órgãos governamentais (SOUZA, 2007).

A breve apresentação desses casos teve dois objetivos principais. O primeiro foi mostrar o papel do Tribunal de Contas da União no aperfeiçoamento das políticas públicas, dando exemplos de diferentes áreas. O segundo objetivo é servir como referência para a análise que será feita do Projeto de Integração do Rio São Francisco e a sua relação com o TCU. Essa análise, que se encontra no próximo capítulo, tem o intuito de mostrar algumas similaridades e diferenças entre o Projeto de Integração do Rio São Francisco com os casos descritos acima, mostrando o papel do Tribunal de Contas da União nesse programa de governo.

3 PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL

Este capítulo tem o intuito de descrever o programa de governo que será analisado nesta monografia – o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) – e ela está dividida em duas seções. A primeira traz o histórico do projeto, tratando desde como a sua ideia surgiu no Brasil até os dias atuais, em que é um dos principais programas desenvolvimentistas do país. A segunda seção trata da importância do PISF para o Brasil, mostrando quais são os seus aspectos característicos e justificando a sua escolha para ser analisado neste trabalho.

3.1 Breve histórico e descrição do projeto atual

O caminho para se chegar ao atual projeto das bacias hidrográficas do São Francisco (doravante referido como Projeto de Transposição, como é conhecido) é longo e tortuoso: ele foi proposto em diversos momentos da história brasileira, sendo abandonado e novamente formulado em várias ocasiões. Desde o Império, ao longo do século XIX, até os dias atuais, foram diversas as ocasiões nas quais se cogitou a transposição como a melhor alternativa hídrica para a redução das consequências geradas pelas longas estiagens sobre os milhares de residentes na região conhecida como Polígono das Secas (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013). O intuito do texto a seguir é apresentar a trajetória desse projeto ao longo da história do Brasil até chegar na sua versão atual, denominada oficialmente de Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

3.1.1 Do Império ao Estado Novo

Tal como apontado por Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013), a ideia de transposição das águas da bacia do rio São Francisco é uma questão tão antiga quanto o problema da escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro. Assim, ainda no período monárquico brasileiro, D. João VI mandou estudar a possibilidade de transposição do São Francisco, mas não existe registro de proposta efetiva de realização do projeto. Dessa forma, a primeira vez que a ideia de transposição do São Francisco foi de fato levantada foi em 1847 no regime de D. Pedro II quando o engenheiro Marcos de Macedo (na época deputado pelo Estado de Ceará) apresentou a ideia ao imperador. A ideia tinha o objetivo de amenizar os problemas gerados pela seca

nordestina, mas nada foi realizado (CASTRO, 2011). Ao longo do Segundo Reinado (1840-1889), a ideia da transposição do rio São Francisco foi debatida algumas vezes. Em 1856, uma comissão científica chefiada pelo Barão de Capanema “foi encarregada de estudar o problema da seca e recomendou a abertura de um canal que ligasse o rio São Francisco ao rio Jaguaribe” (CASTRO, 2011, p. 9), o estudo foi concluído em 1859 e em seguida foi arquivado. Em 1886, o tema da transposição voltou à tona quando o engenheiro cearense, Tristão Franklin Alencar, reviveu a ideia, mas ela foi logo abandonada (CASTRO, 2011).

No período republicano brasileiro, o projeto de transposição foi lembrado diversas vezes. Em 1909, técnicos da Inspetoria de Obras contra as Secas elaboraram um projeto de um canal que interligaria o rio São Francisco ao Jaguaribe. Em 1919, esse projeto foi reconsiderado pela Inspetoria Federal de Obras contra as Secas. No entanto, nas duas vezes, o projeto foi logo arquivado (CASTRO, 2011).

Durante o governo de Getúlio Vargas, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) foi criado e a transposição voltou a ser considerada. Em 1981, técnicos do DNOCS elaboraram um novo plano de transposição, mas assim como os anteriores, o projeto foi arquivado (CASTRO, 2011).

3.1.2 Do Regime Militar ao Governo FHC

É interessante notar que foi durante o Regime Militar, no governo do presidente João Figueiredo (1979-1985), que surgiu a concepção mais recente do Projeto de Transposição do Rio São Francisco. Assim, Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) distinguem dois momentos principais, ao longo das últimas três décadas, nos quais a transposição esteve presente na agenda governamental brasileira. O primeiro momento se estendeu de 1984 a 2002.

O ano de 1984 é ponto de referência na medida em que, no decorrer de uma grande seca na região do Semiárido, o governo militar de Figueiredo ordenou aos técnicos do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) a elaboração de um projeto, a ser financiado pelo Banco Mundial, visando viabilizar a Transposição das Águas do São Francisco para a região afetada pela estiagem. Todavia, encerrado o período de seca, a iniciativa foi abandonada (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 14).

Entrando no período democrático da história brasileira, durante o governo de Itamar Franco, grupos de políticos interessados no projeto de transposição do rio São Francisco aproveitaram uma janela de oportunidades – aberta com a ascensão do deputado Aluísio Alves,

que era favorável à transposição, ao cargo de ministro da Integração Regional – para pressionar o governo a retomar o debate em torno da viabilização desse projeto, com base no documento produzido em 1984 (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013). Assim, em 1993, “Aluísio Alves, propôs a construção de um canal em Cabrobó (Pernambuco) com o objetivo de retirar até 150 metros cúbicos de água do rio São Francisco para beneficiar os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte” (CASTRO, 2011, p. 9). No ano seguinte foi anunciada a intenção de dar início à execução desse projeto. No entanto, um parecer do Tribunal de Contas da União, contrário à proposta, resultou mais uma vez no arquivamento do tema (CASTRO, 2011).

Segundo Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013), os grupos envolvidos no debate da transposição podiam ser divididos em duas coalizões. Uma, contrária ao projeto, reunia representantes dos estados que se consideravam prejudicados com a perda de água decorrente da transposição, eram eles: governadores e parlamentares de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e uma parte de políticos de Pernambuco. A esses agentes se juntavam representantes de segmentos de organizações ambientalistas, organizações de direitos humanos preocupadas com o destino dos que seriam atingidos pelas desapropriações, o Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF) e alguns parlamentares, como Fernando Gabeira e Sarney Filho. A outra coalizão, favorável ao projeto, aglutinava governadores e políticos dos estados que se beneficiariam com as águas oriundas da transposição e técnicos do governo federal que, com base em estudos, “defendiam o empreendimento como alternativa real para combater a seca e fornecer água para o consumo humano no semiárido” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 15). Portanto, a composição ministerial do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) é que definiria como seriam ou não priorizados os debates em torno desse empreendimento.

Ao longo dos dois mandatos presidenciais de FHC, novas versões do projeto de transposição foram apresentadas: uma veio da equipe da Secretaria Especial de Políticas Regionais, uma do Ministério da Integração Nacional (MIN) e outra da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. Por motivos diferentes, nenhum desses projetos foi levado adiante (CASTRO, 2011). Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) apontam ainda duas iniciativas importantes do governo de FHC: uma foi a concepção do projeto de revitalização do rio São Francisco, que beneficiaria todo o curso dessa bacia, e a outra foi a criação do CBHSF como órgão vinculado ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH). Assim, segundo esses autores, o projeto de transposição só teria um novo andamento a partir da mudança de comando no Ministério do Interior, em 2000, com a nomeação do ministro Fernando Bezerra, oriundo de um estado favorável ao projeto, o Rio Grande do Norte. Durante o mandato desse

ministro, estabeleceu-se amplo consenso acerca da construção do eixo Leste da transposição. Ademais, um estudo de impacto ambiental foi encaminhado “para ser avaliado pelo Ibama, que, entretanto, reteve o projeto por dois anos, devolvendo-o posteriormente ao Ministério do Interior para sua reelaboração” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 15).

3.1.3 Do Governo Lula ao Governo Dilma

O segundo momento da concepção mais recente do projeto de transposição na agenda governamental brasileira corresponde aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O governo de Luís Inácio Lula da Silva marca a fase atual de debates sobre a ideia de transposição de parte das águas do rio São Francisco como solução para amenizar os efeitos da seca em parte do semiárido nordestino (CASTRO, 2011). Logo depois da sua posse, Lula destacou, pela primeira vez, seu interesse em viabilizar o Projeto de Transposição do Rio São Francisco. Sendo assim, ele criou um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo então vice-presidente da República, José de Alencar, responsável pela concepção de propostas para a execução do projeto. Esse grupo de trabalho visava reduzir o grau de dissenso e viabilizar a implantação do empreendimento, de modo a tentar incorporar as demandas dos setores que se colocavam contrários a ele. Assim, a transposição entrou na agenda governamental, mas o formato do programa foi objeto de uma longa negociação entre atores com interesses diversos e poder de veto significativo sobre a questão (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

Em 2004, o Ministério da Integração Nacional, órgão definido como gestor do projeto, encaminhou ao Ibama um pedido de licenciamento ambiental – Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental – para a transposição. Sendo assim, a primeira etapa do licenciamento ambiental exigiu a realização de análises técnicas de sustentabilidade do projeto e de audiências públicas, nas quais a proposta foi discutida com a sociedade civil. Na prática, contudo, “o que se verificou [...] foi o início de um longo processo de embate em torno do licenciamento da obra, promovido especialmente pelos atores contrários a ela” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 16). Estes autores destacam o papel desempenhado pelo CBHSF nesse processo: além desse órgão deter atribuições importantes na gestão dos recursos hídricos, ele acabou se convertendo na arena de articulação dos interesses contrários ao Projeto de Transposição, de forma que a maior parte de seus membros defendia a revitalização do rio São Francisco em detrimento da transposição. Assim, ainda em 2004, o CBHSF emitiu deliberação afirmando que poderia haver transposição desde que a prioridade da utilização da água fosse para usos internos da bacia e, apenas em segundo lugar, para usos externos, sendo a

destinação da água somente para consumo humano e animal. Esta decisão tornaria inviável qualquer emprego da vazão da transposição em atividades econômicas. Percebe-se, assim, que a atuação do CBHSF foi decisiva para evitar que a água fosse utilizada de maneira comercial “para a irrigação em empreendimentos agrícolas de grande porte como ocorreu com a construção da hidrelétrica e formação do lago de Sobradinho, também no rio São Francisco, durante o regime militar” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 17). No entanto, os representantes do governo federal no CBHSF entraram com pedido de vista contra a decisão do comitê e remeteram a deliberação sobre o uso das águas para o CNRH, a instância superior. Desse modo, em 2005, o CNRH decidiu aprovar nota técnica da Agência Nacional de Águas (ANA), que definia que as águas deveriam ser utilizadas prioritariamente para o consumo humano, mas também poderiam ser empregadas para outros usos nas ocasiões em que a represa de Sobradinho vertesse (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013). Estes autores apontam que, no total, foram emitidas onze liminares contra a obra, mas em 2006, o STF derrubou todas as liminares contrárias à obra de transposição e viabilizou a sua continuidade. No ano seguinte, “o Ibama emitiu a Licença de Instalação (LI) nº 438/2007, a qual aprovou os projetos básicos das 38 medidas ambientais referentes à obra, permitindo finalmente o início das obras civis de construção dos canais dos eixos Norte e Leste” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 17).

Contudo, é importante ressaltar que apesar da aprovação da nota técnica da ANA, os acordos pactuados sobre o projeto de transposição foram capazes de incorporar muitas demandas não contempladas no projeto inicial. Estas se expressaram inclusive na própria mudança na denominação do projeto, que passou de Projeto de Transposição para Projeto de Integração, de modo a incluir a transposição e a revitalização do rio São Francisco. Outro ponto de inflexão importante para o projeto, segundo Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013), foi a sua entrada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso significou que o conjunto das obras do projeto São Francisco foi assumido como prioritário pelo governo federal, de modo que as obras foram colocadas em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Além disso, no caso do PISF, a inclusão do projeto no PAC reduziu “de forma drástica o grau de oposição dos atores contrários à transposição, uma vez que a resistência se colocava especialmente em torno da disputa por recursos orçamentários para obras na região” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 22). Essa questão da redução da resistência devido ao orçamento é justificada pelo fato de que o programa que é inserido no PAC está isento de qualquer contingenciamento orçamentário e se beneficiará do Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas, que permite redução de exigências

contidas na Lei de Licitação Pública (Lei nº 8.688). Além disso, o recebimento do selo PAC permitiu que, ainda em 2007, pudessem ser iniciados os primeiros procedimentos licitatórios do projeto pelo MIN, os quais estavam voltados para a contratação de empresas para a execução das obras civis de quatorze lotes do Projeto de Transposição (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

A atuação da Casa Civil visava garantir a implementação do PISF, de modo que este órgão teve que buscar soluções que reduzissem seus impactos ambientais e sociais, além de construir recompensas ou contrapartidas para os grupos que perderiam com a realização do projeto. Ademais, a Casa Civil transferiu para o CBHSF novas atribuições e verbas significativas em programas criados para atender suas demandas. Assim, Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) destacam a importância da Casa Civil como coordenador do debate que possibilitou a redução dos pontos de divergência do projeto “inicialmente no interior dos próprios órgãos de governo, sobretudo entre o MIN e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e, posteriormente, nos conflitos externos ao governo, vindos de grupos contrários” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 23) do Congresso, do Comitê da Bacia e da sociedade civil. O quadro a seguir sistematiza os marcos políticos fundamentais do Projeto de Integração do Rio São Francisco, evidenciando os seus principais momentos críticos durante os governos do PT.

Quadro 2. Principais momentos críticos do PISF nos governos Lula e Dilma

Nós críticos 2004-2006: licenciamento ambiental e uso das águas da transposição		
2003-2004	2005	2006
Lula declara intenção de realizar a transposição. MIN encaminha pedido de licenciamento ambiental para Ibama.	Diversas liminares judiciais são interpostas por membros da coalizão contrária à realização da obra. CBHSF limita uso da água da transposição apenas para consumo humano e animal.	STF avoca para si o julgamento das liminares contra a licença ambiental, derrubando-as no final de 2006. CNRH, composto por maioria governista, inverte decisão do CBHSF, permitindo uso da água da transposição para outras finalidades.
Nós críticos 2007-2012: intervenção do TCU		
2007	2009	2012
Expedida a LI da obra, a transposição, assim como a revitalização do rio São Francisco, são incluídos no PAC, do governo federal.	TCU encontra irregularidades nos editais de licitação para construção dos canais da transposição.	TCU e CGU passam a acompanhar o MIN na publicação de novos editais de licitação para os lotes da obra.

Fonte: LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 21.

3.1.4 Projeto nos dias atuais

Com relação ao projeto que está atualmente em execução, ele é um projeto do governo federal, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MIN) integrante do Eixo Água e Luz para Todos do Programa de Aceleração do Crescimento, entre as ações de Recursos Hídricos. O Projeto de Integração do Rio São Francisco visa “assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte” (CASTRO, 2011, p. 11). O projeto, ao mesmo tempo em que tem o intuito de garantir o abastecimento por longo prazo de grandes centros urbanos da região, também pretende beneficiar áreas do interior do Nordeste com razoável potencial econômico (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A justificativa apresentada pelo MIN para a necessidade de realização do projeto está baseada em dois motivos principais. O primeiro é que a região Nordeste, que possui apenas 3% da disponibilidade de água do país e abriga 28% da população brasileira, tem uma grande irregularidade na distribuição dos seus recursos hídricos: o rio São Francisco representa 70% de toda a oferta hídrica da região. O segundo motivo é que do ponto de vista da sua oferta hídrica, o Semiárido brasileiro está dividido em duas partes discrepantes: o Semiárido da bacia do São Francisco, com 2 mil a 10 mil m³/hab/ano de água disponível em rio permanente e o Semiárido do Nordeste Setentrional com pouco mais de 400 m³/hab/ano de água disponibilizados por meio de açudes construídos em rios intermitentes e em aquíferos com limitações quanto à qualidade e/ou à quantidade de suas águas. Dessa forma, devido a essas duas razões, o Projeto de Transposição estabelece a interligação entre a bacia hidrográfica do rio São Francisco, que apresenta relativa abundância de água, às bacias inseridas no Nordeste Setentrional, tendo em vista que a quantidade de água disponível no Semiárido do Nordeste Setentrional compõe uma das limitações ao desenvolvimento socioeconômico da região (CASTRO, 2011).

Segundo informações trazidas por Castro (2011), a integração do rio São Francisco às bacias dos rios temporários do Semiárido será possível com a retirada contínua de 1,4% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho, sendo que “este montante hídrico beneficiaria 391 municípios do Agreste e do Sertão dos quatro estados do Nordeste Setentrional [...], contribuindo para o aumento da garantia da oferta de água para múltiplos usos” (CASTRO, 2011, p. 11). Assim, o Projeto de Integração prevê a construção de dois canais: o Eixo Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o Eixo Leste, que beneficiará parte do Sertão e a região Agreste de Pernambuco e da Paraíba. O Eixo

Norte operará com uma vazão contínua de 16,4 m³/s destinados ao consumo humano, enquanto que o Eixo Leste funcionará com uma vazão contínua de 10 m³/s, disponibilizados para consumo humano (CASTRO, 2011).

3.2 Importância do projeto

Ao tratar da importância de um projeto que lida com uma bacia hidrográfica do Brasil é fundamental apresentar, primeiramente, a relevância da bacia para o país. Em termos de características físicas, segundo o Relatório de Auditoria Operacional do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (2012), a bacia do São Francisco possui 634.000 km² de área de drenagem, o que representa cerca de 8% do território nacional. O rio São Francisco tem 2.700 km de extensão e vazão média de 2.980 m³/s. Ademais, a bacia abrange sete unidades da federação – Bahia (48,2%), Minas Gerais (36,8%), Pernambuco (10,9%), Alagoas (2,2%), Sergipe (1,2%), Goiás (0,5%), e Distrito Federal (0,2%), e 504 municípios ribeirinhos, isto é, cerca de 9% do total de municípios do país. Aproximadamente 8,5% da população brasileira habitam a bacia hidrográfica do São Francisco. Considerando todos esses fatores, conclui-se que a bacia hidrográfica do rio São Francisco é de suma importância para o país devido principalmente ao volume de água transportado em uma região semiárida e ao seu potencial hídrico passível de aproveitamento (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

Pode-se dizer, de maneira resumida, que o projeto de transposição consiste em distribuir água de regiões que são abundantes nesse recurso para locais que historicamente sofrem com o problema da seca. Isto é de fundamental importância para o Brasil, pois a água gera capacidade de produção, estímulo à economia, melhoria na distribuição de renda e aumento da qualidade de vida das pessoas. Sendo assim, a presença de água é condição inerente à promoção do desenvolvimento e ao combate à pobreza e à fome de uma região. Dessa forma, o Projeto de Integração do Rio São Francisco é uma importante ação estruturante no âmbito da política nacional de recursos hídricos do país (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Tendo em vista a importância estratégica do PISF para o governo federal brasileiro, bem como “os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário, [o programa] enseja atenção especial do TCU e da sociedade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 404). Por essa razão, o PISF é fiscalizado anualmente pelo Tribunal de Contas desde 2005, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na fiscalização de obras e em sua função de

controle externo¹¹. No decorrer desses últimos anos, o Tribunal realizou quinze fiscalizações, sendo seis exclusivamente em editais de licitação e nove em contratos de execução de obras, de supervisão e de execução de projetos. Além dessas fiscalizações, o TCU atuou também na instrução de representações e solicitações de informações apresentadas por aqueles legitimados conforme o Regimento Interno do Tribunal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

A partir dessas considerações, é relevante especificar aqui as razões pelas quais é interessante estudar o caso do Projeto de Integração do Rio São Francisco a partir da sua relação com os órgãos de controle, mais especificamente o Tribunal de Contas da União, órgão federal de controle externo. O projeto se diferencia dos programas relatados na seção 2.3.2 por três motivos principais, os quais o tornam interessante para o estudo deste trabalho. O primeiro motivo é de que o PISF envolve (e sempre envolveu) uma pluralidade de atores estatais e societários, tal como foi mostrado na primeira seção deste capítulo. O segundo motivo é que ele é um programa carro-chefe do governo federal, tendo em vista a sua incorporação no PAC¹². O terceiro motivo é que o PISF, diferentemente dos casos analisados no capítulo 2, não possui um relatório de auditoria de natureza operacional do TCU, as auditorias realizadas pelo Tribunal se encaixam mais no tipo de conformidade A escolha desse projeto para ser analisado nesta monografia se baseia principalmente nos dois últimos motivos. Em primeiro lugar, a partir do momento que um programa governamental recebe o selo PAC, ele passa a ser cobrado a apresentar taxas mais elevadas de crescimento de maneira mais urgente. Este fato leva a crer que “em um programa como este, é provável que as decisões sejam tomadas em arenas mais insuladas, vistas como mais rápidas” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 11). A exigência de decisões mais rápidas poderia vir a dificultar a formação de arranjos decisórios que permitissem uma tomada de decisão compartilhada entre uma pluralidade de atores estatais e societários. Além disso, como as auditorias realizadas pelo TCU foram auditorias de conformidade, é interessante verificar se, devido a isso, a participação do TCU na política se resumiu a uma atuação puramente de verificação de resultados e criação de empecilhos para o desenvolvimento do projeto, ou se houve uma contribuição maior deste órgão de controle à política.

Dessa forma, este trabalho visa entender como se deu a relação entre o Projeto de Integração do Rio São Francisco, dado as características do projeto citadas acima, com o

¹¹ Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) apontam ainda que o TCU foi convidado pelo MIN para realizar as auditorias dos editais de licitação do PISF, sendo esta outra forma de atuação do Tribunal no programa.

¹² Os programas do PAC têm o intuito de “ativar a demanda, gerar empregos e superar situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para outros setores como a construção civil” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

Tribunal de Contas da União. Considerando que o TCU é mais um ator envolvido nos arranjos institucionais do PISF, objetiva-se compreender como se deu a sua atuação frente ao projeto ao longo dos últimos anos. Em resumo, buscar-se-á, no próximo capítulo, entender se o papel do TCU se aproxima mais de um gerador de obstáculos ou de um contribuinte para o PISF.

4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL

Neste capítulo será feita uma análise do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Como pode ser verificado no capítulo anterior, o PISF é um projeto com uma longa história na trajetória política brasileira, contudo, o foco desta análise recai sobre os dois últimos anos de execução do projeto (2012 e 2013). Essa restrição no tempo é importante tendo em vista as limitações deste trabalho monográfico. No entanto, acredita-se que, ao focar em anos mais recentes, as conclusões apresentadas aqui podem ser mais úteis para futuros trabalhos.

O objetivo deste capítulo é verificar se a atuação do TCU implicou o aperfeiçoamento da política ou se funcionou como um entrave a ela. A análise será feita tomando como base as informações contidas em dois relatórios do Tribunal de Contas – o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012 e o Relatório Anual de Atividades – 2013 – bem como em dois estudos: um realizado por Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) sobre o projeto e outro de Pires e Gomide (2014) sobre dez programas de governo de desenvolvimento.

Antes de entrar na análise do projeto propriamente dita, é importante colocar como se será verificada a melhora ou não do programa em questão. É possível avaliar as políticas públicas, dentre outras formas, em duas dimensões: pelos seus objetivos ou pelos seus resultados. Por objetivos entende-se aquilo que os programas desejam perseguir, de modo que eles podem ser expressados por metas a serem atingidas e/ou pelos produtos que pretendem entregar. Assim, a análise do cumprimento ou não dos objetivos de um programa é uma análise de desempenho. A análise por resultados, por sua vez, pode se referir à avaliação de em que medida o programa conseguiu melhorar a qualidade de vida da sua população alvo, isto é, busca-se saber se houve mudanças, a magnitude destas e quais segmentos da população em questão foram afetados. Contudo, a percepção dos resultados pode se dar também pela perspectiva da inovação, ou seja, avaliar se houve a introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (tais como criação de novos objetivos, outros instrumentos de execução e de monitoramento ou de pactuação entre atores), as quais não estavam previstas no desenho original da política. Sendo assim, a perspectiva da inovação trata das mudanças promovidas durante o processo de implementação que contribuíram para o aprimoramento do programa, do seu desempenho e até da sua aceitabilidade junto aos atores

envolvidos. Considerando que o PISF ainda está em fase de implementação, não é possível, neste momento, avaliar quais foram os impactos do projeto no seu público alvo. Por este motivo, só será feita a análise da segunda perspectiva da avaliação por resultados, isto é, verificar se houve ou não inovação no programa ao longo de sua implementação. A análise de desempenho será feita com base na avaliação do cumprimento ou não das metas do PISF e pela entrega ou não dos seus produtos previstos. Sendo assim, o capítulo se divide em duas seções, uma para cada tipo de análise.

4.1 Análise de desempenho

Tal como colocado no capítulo anterior, o Projeto de Integração do Rio São Francisco contempla atualmente a execução de dois eixos, o Eixo Norte (trechos I, II, III e IV) e o Eixo Leste (trecho V). Ademais, o Eixo Leste e o Eixo Norte estão divididos, atualmente, em três metas cada um (metas 1N, 2N, 3N, 1L, 2L e 3L). Com relação a essas metas, o Tribunal de Contas apurou que, até o final de 2012, apenas as metas 1N e 2N estavam contratadas. O Eixo Leste tinha previsão de estar concluído em dezembro de 2010 e o Eixo Norte, em dezembro de 2012. No entanto, devido aos atrasos que ocorreram ao longo do tempo, essas datas foram alteradas e atualmente a previsão é que o Eixo Leste seja concluído em dezembro de 2014 e os trechos I e II do Eixo Norte, em dezembro de 2015 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). A tabela a seguir resume o percentual de execução de cada meta do projeto:

Tabela 1. Resumo das metas do PISF

Meta	Trecho	Situação	% de execução	Previsão de conclusão
1L	Captação no reservatório de Itaparica até o reservatório Areias/PE – 16 km	Remanescentes em licitação	75	4/2014
2L	Reservatório Areias/PE até o reservatório Barro Branco/PE – 167 km	Remanescentes em licitação	55	6/2015
3L	Reservatório Barro Branco/PE até o açude Poções/PB – 34 km	Levantamento dos remanescentes	26	6/2015
1N	Captação em Cabrobó/PE até o reservatório de Jati/CE – 140 km	Licitado	44	9/2014
2N	Reservatório Jati/CE até o reservatório Boi II/CE – 39 km	Licitado	13	12/2014
3N	Reservatório Boi II/CE até o reservatório Engenheiro Ávidos/PB – 81 km	Levantamento dos remanescentes	33	12/2015

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 406-407.

O que pode ser verificado, a partir do quadro acima, é que mesmo “depois de transcorrido o prazo inicialmente previsto para a conclusão da obra, o projeto ainda não cumpriu seu objetivo, nem mesmo parcialmente, de levar água às regiões do Nordeste que sofrem com a estiagem” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 407). Isto é um fator de preocupação para o Tribunal de Contas da União, que vem tentando, ao longo dos anos, evitar que maiores atrasos ocorram nas obras, bem como auxiliar o MIN na gestão do projeto.

Diferentemente dos estudos apresentados no capítulo 2, os quais mostram a contribuição do TCU às políticas públicas com base na auditoria operacional, o papel do Tribunal no PISF nos últimos anos tem sido de fiscalizar os projetos básicos, as licitações dos lotes e de avaliar os aspectos legais dos editais e os preços das obras. Isso significa que a atuação deste órgão está mais voltada para a auditoria de conformidade. Contudo, essas ações não deixaram de avaliar o desempenho do PISF, como poderá ser visto na análise a seguir. O trecho abaixo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012 é esclarecedor com relação ao papel desempenhado pelo Tribunal na execução do PISF:

Destaca-se que, em função das ações de controle empreendidas, o Tribunal prolatou diversas determinações e recomendações que procuraram colaborar com o aperfeiçoamento e a correção dos projetos, dos orçamentos, da fiscalização e da supervisão das obras, bem como garantir a manutenção das obras e serviços já executados e que eventualmente ficaram sujeitos a intempéries devido à paralisação dos contratos. Em vista das diversas irregularidades apontadas, também foram necessárias audiências dos gestores, de modo a apurar responsabilidades quanto a pagamentos indevidos, atrasos injustificados, ausência de levantamentos preliminares e projetos deficientes. Adicionalmente, em vista das paralisações realizadas unilateralmente por algumas construtoras ao longo de 2010 e 2011, foi determinada a autuação de processos administrativos visando apurar os motivos das paralisações temporárias, que resultaram no atraso das obras, sem prévia autorização do MI, e as irregularidades relativas à fiscalização deficiente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 407-408).

É possível perceber, a partir do que foi colocado acima, que o TCU atuou de maneira a:

- 1) proferir recomendações para contribuir com o aperfeiçoamento das obras;
- 2) buscar saber as razões da paralisação das obras;
- e 3) autuar os responsáveis pelos atrasos.

Ademais, a partir das auditorias realizadas, o Tribunal tem contribuído para a identificação dos principais problemas do projeto, tal como pode ser visualizado pelo trecho a seguir do mesmo relatório:

As ações de controle indicam que o principal problema relacionado ao empreendimento refere-se ao seu planejamento. A irregularidade de projetos deficientes vem sendo apontada pelo Tribunal ao longo dos anos, tanto em

fiscalizações de editais como em contratos de execução das obras (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 408).

É fundamental enfatizar ainda que, diferentemente do que poderia se imaginar, pelo menos nos anos de 2012 e 2013, o TCU não é o responsável pelas paralisações das obras do PISF¹³. Isso pode ser reforçado pelo fato de que, no ano de 2013, nenhuma das obras de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, segundo o Relatório Anual de Atividades de 2013 do TCU, foi classificada como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) por este órgão. Em sua avaliação, o Tribunal sustenta que as razões para os atrasos nas obras estão ligadas às falhas de projetos e de gerenciamento. De maneira mais detalhada os motivos encontrados foram:

- alterações das soluções de projeto inicialmente licitadas;
- demora do MIN na avaliação e aprovação dos preços dos serviços novos;
- morosidade na eliminação de interferências (elétricas, hidráulicas, estruturas de drenagem, pontes);
- demora na emissão de autorização de supressão vegetal; e
- indefinição das áreas de jazidas para fornecimento de materiais para a obra.

Assim, conclui-se que ainda que as auditorias realizadas pelo TCU no PISF não incluam especificamente a avaliação da capacidade dos gestores, essa questão tem emergido como um dos pontos mais recorrentes na fiscalização do PISF. Isso pode ser confirmado pelo fato de que os principais problemas do projeto identificados pelo Tribunal são de planejamento e acompanhamento do programa.

Além disso, para o Tribunal, o atraso no cronograma é visto como algo negativo e extremamente prejudicial para a população beneficiária do programa, de modo que os auditores do TCU buscaram apontar quais medidas devem ser tomadas pelos gestores para que o novo cronograma do PISF seja efetivamente cumprido. Sem contar que os atrasos podem causar deterioração nas obras do rio São Francisco, algo que o Tribunal busca evitar. Isso pode ser percebido em trechos como os que se seguem:

¹³ Segundo Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) uma parte significativa do atraso do PISF é devido à própria complexidade das obras, as quais foram alvo de contestações judiciais advindas do Ministério Público da União e de organizações da sociedade civil: “isso obrigou à revisão de projetos e contratos considerados irregulares ou inadequados e fatalmente provocou atraso de cronograma” (Loureiro; Teixeira; Ferreira, 2013, p. 22). Assim, diferentemente do que muitas vezes é divulgado pela imprensa, o atraso de grandes obras não necessariamente está associado a uma ineficiência governamental, mas justamente ao funcionamento das instituições democráticas.

[As medidas sugeridas aqui] visam minimizar a necessidade de futuros aditivos decorrentes de serviços não previstos inicialmente, o que permitirá novo aumento de custos e atrasos e consequentemente aumentará a dificuldade de gerenciamento da obra (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 410).

No momento, o grande desafio que se apresenta é controlar e acompanhar o empreendimento de forma a evitar a recorrência dos problemas de projetos e de supervisão. O avanço da obra depende de um efetivo acompanhamento por parte de quem a gere, porquanto depende de ações tempestivas para dar cumprimento ao cronograma pactuado. Novos atrasos penalizarão ainda mais a população a ser beneficiada e redundarão em novos acréscimos ao valor da obra. Além disso, haverá impactos em outros subsistemas de distribuição hídrica que serão alimentados pelo canal, muitos em fase de construção, como adutoras e canais que dependem desse projeto para se tornarem viáveis (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 411).

Outro aspecto interessante a ser ressaltado é a preocupação que o TCU tem de evitar que os gestores do PISF cometam os mesmos erros dos anos anteriores. Um dos objetivos do Tribunal ao apontar as falhas do projeto é justamente o de gerar lições aprendidas para a melhora do programa no futuro. Isto pode ser verificado nos seguintes trechos do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012:

considerando os problemas e as irregularidades aqui descritas que decorreram de deficiências nos projetos e na fiscalização, é importante ressaltar a oportunidade de se investir na qualidade dos projetos das obras que se iniciarão, bem como no gerenciamento e supervisão do empreendimento (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 409).

A interface existente entre as obras já executadas e aquelas que estão sendo licitadas é item que merece especial atenção, a fim de evitar a repetição dos problemas de projeto e fiscalização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 409).

Por fim, é interessante notar que em alguns casos o próprio Tribunal de Contas auxilia o Ministério da Integração Nacional na condução do projeto, tendo em vista que, a partir do momento que as irregularidades da obra são apontadas pelo TCU, o MIN busca fiscalizá-las, tal como aponta o Relatório Anual de Atividades do TCU – 2013. Os achados do trabalho realizado por Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) reforçam essa ideia, ao apontar que os entrevistados pelos pesquisadores afirmaram que as recomendações do Tribunal de Contas da União têm sido incorporadas pelo MIN, o que possibilitou a redução, em vários casos, de desperdícios e ineficiências.

Outro ponto muito importante trazido pela pesquisa dos autores é que o TCU tem tido a iniciativa de realizar reuniões com governadores, ministros e membros de outros órgãos de

controle para discutir os aspectos técnicos e jurídicos do projeto do São Francisco. Isso mostra que o Tribunal de Contas da União tem buscado se capacitar na articulação de demandas e na construção de consensos, de modo a procurar soluções para melhorar a gestão das políticas públicas. Além disso, é válido notar que não só existe uma divisão de funções entre os órgãos de controle brasileiros (TCU, CGU, MPU e Ibama) que fiscalizam o PISF, de modo a evitar a superposição de trabalho, como também os órgãos de controle vêm estabelecendo interações enriquecedoras entre si.

Como conclusão, ainda que o nível de execução do PISF esteja relativamente baixo – tendo em vista que menos de 40% das obras estão concluídas e as metas estão com um desempenho de médio a baixo – percebe-se, pelo que foi descrito acima, que o TCU vem propondo alternativas para aperfeiçoar a gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

4.2 Análise de resultado

Como colocado acima, a dimensão de resultado do PISF será analisada de acordo com a perspectiva da inovação. O que é possível ser observado a partir da história do projeto é que durante a implementação do PISF surgiram novidades de grande alcance. O principal exemplo nesse sentido é a mudança no escopo do projeto, que passou de Projeto de Transposição para Projeto de Integração, de modo a incluir o aspecto da revitalização do rio São Francisco no programa. A inclusão da revitalização do rio foi importante para o projeto porque foi dessa maneira que o projeto adquiriu um consenso que possibilitou a sua realização, pois a revitalização passou a beneficiar os estados que sofreriam com a transposição do rio. Outro exemplo de inovação durante a execução do PISF foi o surgimento da Medida Provisória nº 387 (convertida na Lei nº 11.578/2007), “que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os termos de compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária para Estados e Municípios (CAUC) acessar os recursos do PAC” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 33).

O interessante de notar no caso do PISF é que ele sempre foi um programa cujos objetivos envolveram conflitos, de modo que a inclusão de atores, de seus interesses e de mecanismos para lidar com as divergências possibilitou a transformação dos conflitos em aprimoramentos e revisões do projeto. Isso se deu devido ao fato de que, ao exigir ajustes no projeto, o TCU acabava criando uma necessidade de negociação entre os principais atores

envolvidos para superar os entraves operacionais¹⁴. Assim, a atuação intensiva do TCU, ao fiscalizar, avaliar o andamento do projeto e apresentar alternativas que permitem o aperfeiçoamento da gestão do PISF, ou ainda a atuação do TCU através de ações judiciais que contestavam os procedimentos adotados na execução do projeto, suscitou uma interação entre este órgão e os gestores do PISF. Essa interação, por sua vez, gerou acordos entre os principais atores, acordos que “foram capazes de promover aperfeiçoamentos e incorporar novas demandas não contempladas no projeto inicial” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 32). Percebe-se assim que a atuação do Tribunal de Contas da União gerou oportunidades para reflexão, aprimoramento e melhoria do gerenciamento do PISF, pois os auditores procuraram não apenas apontar as falhas, as limitações, as irregularidades e os problemas de gestão do projeto, mas também buscaram soluções junto aos gestores do Ministério da Integração Nacional. Assim, “ao reagir à fiscalização destes órgãos, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os desafios de gestão que surgem no andamento das obras” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 56).

De acordo com a conclusão do estudo realizado por Pires e Gomide (2014) sobre dez programas de governo desenvolvimentistas, dentre eles o Projeto de Integração do Rio São Francisco, arranjos institucionais capazes de incluir vários atores (como os órgãos de controle) e de processar os conflitos entre eles parecem promover mudanças, revisões e introdução de novidades (tais como novos objetivos, processos e instrumentos) nas políticas, as quais não eram previstas no seu desenho original. Isto é, os autores percebem que a atuação de órgãos de controle tem papel importante na produção de inovações ao longo da implementação dos programas.

A partir das análises feitas acima, conclui-se que, apesar de o PISF ser um projeto com o selo PAC que requer agilidade nos resultados e de a atuação do TCU ter se restringido às auditorias de conformidade, o Tribunal de Contas da União atuou como contribuinte ao Projeto de Integração do Rio São Francisco. Essa conclusão é justificada pelo fato de que o Tribunal, além de apontar as falhas no projeto, procurou soluções em conjunto com o Ministério da Integração Nacional. Essas soluções visam não apenas melhorar o nível de desempenho do PISF (garantir o cumprimento das metas, por exemplo) daqui para frente, mas buscam também sugerir melhorias e novidades na gestão do projeto, as quais no geral têm sido acatadas pelo MIN, tal como apontaram os estudos de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) e de Pires e

¹⁴ Ademais, outro ponto trazido pelo estudo de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) é que a atuação do TCU e dos outros órgãos de controle durante a execução do PISF contribuiu para uma politização do processo de implementação do projeto, tendo em vista que toda vez que algum órgão de controle questionava publicamente algum aspecto da obra, essa situação ganhava visibilidade na mídia e tornava-se objeto de luta entre grupos políticos.

Gomide (2014). Assim, ainda que o nível de execução do PISF esteja baixo, percebe-se pelos relatórios emitidos pelo TCU que este órgão tem buscado melhorar esse quadro. Observa-se nos relatórios uma preocupação do Tribunal de Contas em mudar o curso do projeto ao emitir sugestões que visam o efetivo cumprimento dos objetivos da política e a não recorrência dos mesmos erros cometidos no passado. Ademais, a ação do TCU também contribuiu para a geração de inovações ao longo da implementação do PISF, o que é outra forma de atuar como um contribuinte para o projeto. Assim, pode-se afirmar que a demora na execução das obras do PISF tem sido parcialmente “compensada pela melhoria da qualidade do projeto, por efeito do processo político de debate, articulação de interesses e negociação de consensos” (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013, p. 32), as quais foram realizadas em parte pelo Tribunal de Contas da União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas da União, como instituição responsável pelo controle externo no âmbito federal do Estado brasileiro, é um órgão fundamental para a democracia do país, uma vez que contribui para o controle dos governados sobre os governantes. O TCU desempenha essa função de várias maneiras e dentre elas destacam-se a fiscalização da aplicação de dinheiro público – buscando controlar a corrupção no país –, a publicação de informações sobre a administração pública – visando a transparência das ações governamentais para os cidadãos brasileiros – e a realização de auditorias em programas de governo. O enfoque do presente trabalho encontra-se nessa última função do TCU, a qual passou a ser desempenhada por este órgão a partir da Constituição brasileira de 1988. Dessa forma, esta monografia se insere no debate entre controle e gestão, ou seja, existe uma preocupação nas democracias atuais de encontrar o equilíbrio entre o controle da atuação do Estado e o aumento da capacidade de ação e resolução de problemas por parte das suas burocracias estatais, pois ainda que o exercício do controle seja fundamental para o sistema de *checks and balances* do país, o excesso de controles é prejudicial para o bem-estar social, já que limita a atuação dos agentes burocráticos.

Assim, considerando o dilema entre controle e gestão, o objetivo geral deste trabalho foi avaliar se o Tribunal de Contas age de maneira a contribuir ou a criar obstáculos ao processo de políticas públicas. Para cumprir com esse objetivo, a monografia analisou o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, programa que faz parte do PAC, o que o torna um programa carro chefe do governo federal. Por esse motivo, há uma pressão por rapidez e urgência para o PISF apresentar elevadas taxas de crescimento ao mesmo tempo em que o TCU tem a função de fiscalizar e monitorar os recursos dos programas do PAC. Tendo em vista essas características, o PISF constitui caso interessante para a análise do dilema entre gestão e controle. Assim, a pergunta que esta pesquisa buscou responder foi: *o TCU atuou como obstáculo ou como contribuinte do Projeto de Integração do Rio São Francisco?*

O que a análise dos estudos de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) e de Pires e Gomide (2014) e dos relatórios do TCU (o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012 e o Relatório Anual de Atividades – 2013) mostrou foi que o Tribunal de Contas da União atuou como contribuinte do Projeto de Integração do Rio São Francisco. O Tribunal não só apontou as falhas no projeto, mas também procurou soluções em conjunto com o Ministério da Integração Nacional (órgão responsável pela gestão do PISF). Essas soluções buscavam não só melhorar o nível de desempenho do PISF, mas procuravam

também sugerir melhorias e inovações na gestão do projeto, as quais no geral têm sido acatadas pelo MIN.

No entanto, é fundamental colocar que as conclusões deste trabalho não são generalizáveis para a atuação do Tribunal de Contas da União em políticas públicas do Brasil. A principal razão para isso é devido ao próprio método de pesquisa utilizado aqui – estudo de natureza exploratória do tipo estudo de caso, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental como procedimentos de coleta de dados. Por ser uma pesquisa exploratória, esta monografia não tem capacidade de afirmar com clareza quais são os fatores que determinam a ocorrência do fenômeno explicado. Além disso, o estudo de caso não é um método que permite generalizações justamente porque ele consiste na análise de um ou poucos casos. Por fim, apesar das vantagens da pesquisa bibliográfica e documental, elas são procedimentos técnicos não representativos e subjetivos, o que mais uma vez não permite que as conclusões apresentadas neste trabalho sejam inferidas para outros casos. Apesar dessas considerações, contudo, acredita-se que esta monografia contribui para o debate do dilema entre controle e gestão e serve como pontapé inicial para pesquisas mais profundas sobre o assunto.

Finalmente, é válido apontar a importância da formação de uma futura agenda de pesquisa sobre o tema trabalhado nesta monografia. É fundamental a realização de outros estudos de caso sobre a atuação do TCU em outros programas de governo, de modo a cobrir diferentes áreas de políticas públicas, outros programas do PAC e programas que não são do PAC, bem como outros tipos de auditorias desempenhadas pelo TCU. Recomenda-se a utilização de estudos de caso porque eles permitem o aprofundamento do fenômeno estudado, algo que é necessário dado que é um tema pouco explorado pela Ciência Política. Em futuras pesquisas, é interessante utilizar-se de diferentes métodos de coleta de dados que não sejam apenas as fontes de “papel”. Entrevistas e questionários com atores chave do TCU e com os gestores das políticas públicas podem ser fundamentais para o levantamento de questões importantes sobre esse assunto, tendo em vista que este ainda é um tema com poucos trabalhos na área da Ciência Política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Julianna. “Panorama da Estrutura Interna do Tribunal de Contas da União”. *CONPEDI*, s.d.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. “Corrupção e controles democráticos no Brasil” em CARDOSO JR., José Celso et al (Org.) *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília, Livro 9, v. 1, 2010, p. 499-529.

CASTRO, César. “Transposição do Rio São Francisco: Análise de Oportunidade do Projeto”. *Texto para Discussão*, n. 1577, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2011.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Editora Atlas, São Paulo, 1999.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. Editora Atlas, São Paulo, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Mentor Book/The New American Library, Nova Iorque, 1961.

LAMEIRÃO, Camila. “O Debate sobre a Proposta de Lei Orgânica da Administração Pública: Uma Síntese das Apresentações em Cinco Rodadas de Debates *Direito e Gestão Pública*” em CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.) *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília, 2011, p. 67-101.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio; PRADO, Otávio. “Construção de Instituições Democráticas no Brasil Contemporâneo: Transparência das Contas Públicas”. *O&S*, v.15, n. 47, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio; MORAES, Tiago. “Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente”. *Revista de Administração Pública*, 43 (4), 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio; FERREIRA, Alberto. “Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto São Francisco”. *Texto para Discussão*, n. 1883, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília-Rio de Janeiro, 2013.

MOURA, Mariana. *O Papel do Tribunal de Contas da União na Avaliação de Programas Governamentais: Um Novo Stakeholder*. 2009. Monografia (Graduação em Ciência Política), Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

NORONHA, Maridel Piloto de. “A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo”. *VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Panamá, out. 2003, p. 28- 31.

O'DONNELL, Guillermo. “Accountability Horizontal e novas poliarquias”. *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo, CEDEC, 1998.

OLIVIERI, Cecília. “A construção institucional do sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro” em CARDOSO JR., José Celso et al (Org.) *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília, Livro 9, v. 1, 2010, p. 443-472.

PESSANHA, Charles. “O controle externo sob controle do tribunal nacional”. *Revista Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano VI, v. 2, 2003.

PIRES, Alexandre. “Participação social em organizações públicas” em CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.) *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília, 2011, p. 57-65.

PIRES, Roberto; CARDOSO JR., José Celso. “Dilemas entre Controle e Autonomia de Gestão: Alternativas e Possibilidades de Superação” em CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.) *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília, 2011, p. 243-255.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. “Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento” *Texto para Discussão*, n. 1940, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 2014.

SALGADO, Camila; FERNANDES, Ciro. “Ciclos de Debates *Direito e Gestão Pública*: Os Limites da Autonomia e do Controle do Poder Executivo em Debate” em CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.) *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília, 2011, p. 19-31.

SOUZA, Adrienne. *Auditorias Operacionais: Controle Substancial da Gestão Pública pelos Tribunais de Contas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SPECK, Bruno. “O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos: pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil”. *Conjuntura Política*, 2000.

TEIXEIRA, Marco Antônio. “Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos” em CARDOSO JR., José Celso et al (Org.) *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília, Livro 9, v. 1, 2010, p. 415-441.

TEIXEIRA, Marco Antônio; ALVES, Mário. “Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional”. *Cadernos Adenauer*, ano XII, n. 3, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, TCU, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Operacional – Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília, TCU, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social*. Brasília, TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012*. Brasília, TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Anual de Atividades – 2013*. Brasília, TCU, 2014.

VASCONCELOS, Caio. “Auditoria Operacional do TCU e Efetividade das Políticas Públicas: Natureza do Controle e Repercussões para a Administração” em CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.). *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília, 2011, p. 215-229.